

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO**  
**CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS**  
**ESCOLA DE SERVIÇO SOCIAL**



**"A GENTE NÃO QUER SÓ COMIDA":**

Processo de expansão qualificada e reordenamento do serviço de acolhimento institucional para população adulta em situação de rua - análise do estado do Rio de Janeiro no período de 2012 a 2014.

**BRUNA AMARA MELLO DE OLIVEIRA**

**RIO DE JANEIRO**

**2015**

**BRUNA AMARA MELLO DE OLIVEIRA**

**"A GENTE NÃO QUER SÓ COMIDA":**

Processo de expansão qualificada e reordenamento do serviço de acolhimento institucional para população adulta em situação de rua - análise do estado do Rio de Janeiro no período de 2012 a 2014.

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Escola de Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como parte dos requisitos necessários à obtenção do grau de bacharel em Serviço Social.

Orientadora:

Dra. Miriam Guindani

**RIO DE JANEIRO**

**2015**

**BRUNA AMARA MELLO DE OLIVEIRA**

**"A GENTE NÃO QUER SÓ COMIDA":**

Processo de expansão qualificada e reordenamento do serviço de acolhimento institucional para população adulta em situação de rua - análise do estado do Rio de Janeiro no período de 2012 a 2014.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Professora Miriam Krenzinger A Guindani (orientadora)  
Universidade Federal do Rio de Janeiro

---

Professora Marilea Venâncio Porfírio  
Universidade Federal do Rio de Janeiro

---

Professora Rosana Morgado  
Universidade Federal do Rio de Janeiro

À minha mãe, por seu amor incondicional e  
exemplo de determinação e coragem.

À minha avó Micirrene (em memória) por me  
ensinar a nunca desistir.

A todos que desbravaram as ruas e que lutam  
para resistir.

## **Agradecimento**

Tenho tantas pessoas a quem devo agradecer por me ajudar a estar aqui que chego a ter medo de esquecer alguém. Mas que bom! Nesses tempos difíceis de individualidade, é bom ter pessoas especiais por perto. Então primeiro agradeço a Deus por ter colocado todas elas em meu caminho. E por diversas vezes ter me mostrado que o amor é a fonte de tudo.

Agradeço à minha família por ter me acolhido tão bem e por ser a base de sustentação do que sou hoje. Ao meu avô, que desde sempre aceitou a missão de ser meu pai, se tornando meu herói e meu exemplo. À minha mãe, meu maior exemplo, minha fortaleza, preciso agradecer por tudo que fez até hoje por mim, mas aqui agradeço por estar ao meu lado aonde quer que eu vá, ainda que na distância. Agradeço à minha avó Micirrene (em memória), por todo carinho, mimos, cuidados e por me ensinar a lutar até o último segundo. Agradeço à minha tia Nazira (em memória) por ter me ensinado até o último minuto que é importante sermos fortes e estarmos sempre felizes. Agradeço aos tios Alexandre, Sandra, Rose e Anderson por não medirem amor e nem esforços por mim. Agradeço à tia Marília por me adotar como sobrinha e por sempre estar disposta a me ensinar (seja qual for a área) e ao tio Roberto por toda atenção e acolhida de sempre. Agradeço à Lourdes por toda doçura, amor e dedicação. Agradeço ao meu padrinho, Padre Juarez, por toda confiança que depositou em mim, por sempre me incentivar e por me presentear com excelentes livros desde criança.

Ao meu namorado Rodrigo, agradeço por todo colo, abrigo, companheirismo, sustentação, paciência e por superar junto comigo fases difíceis que passei. Agradeço a sua família linda, d. Wilma, sr. Lucas e Rafael, por todo carinho e atenção.

Agradeço às minhas primas, minhas lindas, Thaís, Marcella, Camille, Gabriella e Isadora: vocês alegam minha vida.

Agradeço aos meus amigos, em especial Ana Helena - por não se esquecer de mim em suas orações e por sempre estar ao meu lado, Liz, Daiana e Raiara, Maitê, Vinícius e Iana. As amigas-irmãs que a UFRJ me presenteou, agradeço por diversas vezes me orientarem e me acolherem: Aline, Bruna e Marcela. E as amigas pós-trancamento da faculdade, que foi presente de Deus para mim: Carolina, Cristiane, Luana, Julia, Thaís e Virgínia.

Agradeço aos professores que passaram em meu caminho, sobretudo aos da UFRJ. Em especial, agradeço àquelas que me abriram as portas da pesquisa e extensão, e consequentemente de um novo caminho: Victória Grabóis, madrinha acadêmica, e Marilea Porfírio. Agradeço à minha orientadora, Miriam Guindani, pela serenidade e paz que me transmitiu na elaboração desse trabalho e por todo cuidado e atenção em nos orientar. Agradeço à Rosana Morgado por toda compreensão, palavra de conforto e crescimento.

Agradeço à Heloisa Mesquita, por todo carinho, ensinamento e disposição em me ouvir e ajudar. Agradeço à Diana Delgado por me estimular, reconhecer potencialidades e permitir com que aprendesse sempre mais. Agradeço à Marcella Gavinho por toda experiência trocada e pelo cuidado em me supervisionar no campo de estágio. Agradeço também à Micheli Sobral e agradeço duplamente ao Luiz Carlos por me supervisionar e por atualmente, na função de meu chefe, ser paciente e compreensivo.

Agradeço aos colegas que tornam meu trabalho mais fácil e consequentemente colaboraram para o meu TCC: Michel, Nathália, Ohana, José Renato, Eliane e Ana Paula.

Vocês são muito especiais.

## **Resumo**

OLIVEIRA, BRUNA AMARA MELLO DE. XXXX. Rio de Janeiro, 2015. Trabalho de Conclusão de Curso (graduação em Serviço Social) - Escola de Serviço Social, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.

O presente trabalho de conclusão de curso busca refletir sobre a atual situação do estado do Rio de Janeiro diante do processo de Expansão Qualificada e Reordenamento de Serviços Socioassistenciais de Alta Complexidade para população adulta em situação de rua, que se constitui em um processo gradativo de reestruturação dos serviços, de forma qualificada e conforme regulamenta a Política de Assistência Social, as normativas e leis vigentes. Dentre os diversos desafios da implementação do Sistema Único de Assistência Social, o processo de reordenamento dos equipamentos que ofertam os serviços para a população em situação de rua requer uma atenção especial e um grande comprometimento dos gestores municipais, estaduais e sociedade civil. A partir do estudo, refletimos sobre as condições em que é gerida a Política de Assistência Social e sobre como a reprodução de certas práticas interferem nas ações socioassistenciais.

**Palavras-chave:** política assistência social, SUAS, população em situação de rua, Instituição de acolhimento, abrigo.

## **Abstract**

This term paper seeks to reflect about Rio de Janeiro current situation on qualified expansion process and reordering of high complexity social assistencial services for adult homeless, wich is a gradual process of services restructuring, in a qualified manner, as the social assistance policy regulates, the normatives and laws in force. Among the various implementation challenges of Social Assistance Unic System, the reordering process of equipments that offer services for people in street situation needs a special care and a great commitment of local, state managers and civil society. From the study, we reflect on how the assistance social policy is managed and how some praticals reproductions interfere in social assistance actions.



## **LISTA DE SIGLAS**

**CAP'S** – Caixa de Aposentadorias e Pensões

**CENTROPOP**-Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua

**CIT** – Comissão Intergestores Tripartite

**CMAS** – Conselho Municipal de Assistência Social

**CNAS** – Conselho Nacional de Assistência Social

**CREAS** -Centros de Referência Especializados de Assistência Social

**IAP'S** – Institutos de Aposentadorias e Pensões

**LBA** – Legião Brasileira de Assistência

**LOAS** – Lei Orgânica da Assistência Social

**MDS** – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

**NOB** – Norma Operacional Básica

**PNAS** – Política Nacional da Assistência Social

**PSE** – Proteção Social Especial

**SPSE** - Superintendência de Proteção Social Especial

**SUAS** – Sistema Único de Assistência Social

**SUS** – Sistema Único de Saúde

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>10</b>
<b>1 FENÔMENO DA POBREZA E POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA .....</b>	<b>13</b>
1.1 Que população é essa? .....,.....	13
1.2 Direitos e cidadania .....	15
1.3 Políticas Sociais .....	29
1.4 Políticas sociais no Brasil até a década de 80 .....	35
<b>2. DIREITOS, POLÍTICAS PÚBLICAS E POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA .....</b>	<b>41</b>
2.1 Dos direitos .....	43
2.2 Política de Assistência Social .....	45
2.3 Perfil contemporâneo .....	52
<b>3 SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS PARA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA E O PROCESSO DE REORDENAMENTO .....</b>	<b>56</b>
3.1 Rede de serviços socioassistenciais .....	57
3.2 Implantação do SUAS no estado do Rio de Janeiro .....	60
3.3 Reordenamento do serviço de acolhimento institucional para população adulta em situação de rua e o suporte da SPSE aos municípios .....	62
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>75</b>
<b>REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA .....</b>	<b>78</b>

## INTRODUÇÃO

*"Urbaniza-se? Remove-se?  
 Extingue-se a pau e fogo?  
 Que fazer com tanta gente brotando do chão, formigas  
 de formigueiro infinito?  
 Ensinar-lhes paciência, conformidade, renúncia?  
 Cadastrá-los e fichá-los para fins eleitorais?  
 Prometer-lhes a sonhada, mirífica, rósea fortuna  
 distribuição (oh!) de renda?  
 Deixar tudo como está para ver como é que fica?  
 Em seminários, simpósios, comissões, congressos, cúpulas  
 de alta prosopopeia elaborar a perfeita e divina solução?"*  
 (Carlos Drummond de Andrade, *Jornal do Brasil*, 6-10-79)

No ano de 1988, o Brasil deu um importante passo para a consolidação dos direitos sociais e humanos. Ao incluir a Assistência Social no tripé da Seguridade Social, o país a transformou em direito, devendo ser garantido pelo Estado. Porém, a germinação dessa política se dá cercada de culturas e práticas próprias do solo brasileiro, o que faz com que dificulte seu crescimento.

Visando avançar na consolidação da Política de Assistência Social, em 2004 o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) aprovou a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e em 2005, o país começou a implantação do Sistema Único de Serviço Social, cujo modelo de gestão é descentralizado e participativo e cujos princípios são a equidade, universalidade, gratuidade e integralidade de proteção.

O trabalho a seguir partiu da experiência de estágio curricular supervisionado realizado na Superintendência de Proteção Social do Estado do Rio de Janeiro, da Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos, no período de março de 2012 a março de 2014. O referido trabalho busca analisar o processo de consolidação do Sistema Único de Assistência Social no estado nesse período, com recorte voltado ao reordenamento dos serviços socioassistenciais de alta complexidade para população adulta em situação de rua.

O interesse pelo tema de população em situação de rua surgiu a partir da inserção no projeto de pesquisa e extensão realizado pelo Núcleo de Estudos de Políticas Públicas e Direitos Humanos, sob orientação da professora Dra. Marilea Porfírio. O projeto constituía-se em analisar como eram dadas as notícias sobre população em situação de rua frente aos veículos de comunicação. Inserida nessa pesquisa, também pude perceber que a violência sofrida pelos moradores que estão em situação de rua não é só física - como demonstravam as matérias sobre choque de ordem em prol da "limpeza" dos espaços urbanos - mas também institucional, aplicada por um Estado neoliberal (cada vez mais ausente para o social) e pela negação dos direitos - inclusive o de ir e vir. Naquele momento observei que, além da pouca ênfase dada às condições em que vivia a população em situação de rua - tanto pelos veículos de comunicação quanto pelo Estado -a política social que mais se apresentava para essa população era a segurança pública, exteriorizada sob o pretexto de manter a ordem.

O fato de reproduzirem a situação de rua como uma disfunção social firmou o eixo central das minhas indagações rotineiras: de que modo estruturam-se as políticas e ações voltadas à população em situação de rua? Como essa população acessa os direitos que lhes são garantidos por lei?

Através da inserção no estágio supervisionado, onde as políticas públicas e ações de assistência social para essa população (em âmbito estadual) eram formuladas e aplicadas, pude constatar que inúmeros eram os trabalhadores dispostos a assumir o desafio de implementar o SUAS de forma consciente, destacando sua função de viabilizar direitos, e não apenas projetos, políticas e serviços (COUTO, 2009). No entanto, essa política ainda está inserida em um campo envolto de profundos valores históricos e morais, e por isso é necessário trabalharmos incessantemente na perspectiva de rompimento dessa cultura que, durante anos, limitou a assistência social ao campo do clientelismo e filantropia.

Nessa perspectiva, romper com essas práticas seria muito mais do que reordenar um serviço, seria transformá-lo. A mudança drástica (e fundamental) de gestão, financiamento e execução de serviços exigiria dos gestores e trabalhadores do SUAS uma completa compreensão do campo em que estava inserido.

Essa nova concepção de gestão transcende a função primordial do assistente social, ser "um dos agentes executores das políticas sociais" (NETTO, 2007, p. 74).

Os assistentes sociais e, conseqüentemente, os outros profissionais envolvidos nessa política, não são mais apenas executores, mas também formuladores, avaliadores, planejadores e interventores da mesma. Essas atitudes requerem constantes aprimoramentos e a consciência de que não basta efetivar os serviços com qualidade e estrutura necessárias, tem que também compreendê-los na perspectiva do direito a ser universalmente garantido. Como aponta Iamamoto

Um dos maiores desafios que o assistente social vive no presente é desenvolver sua capacidade de decifrar a realidade e construir propostas de trabalho criativas e capazes de preservar e efetivar direitos, a partir de demandas emergentes no cotidiano. Enfim, ser um profissional propositivo e não só executivo (2006, p.20).

Diversas foram as normativas e orientações técnicas criadas para nortear a implantação dos serviços e consolidar o SUAS. Para fim dessa pesquisa, utilizamos a resolução CIT<sup>1</sup> nº 3, de 1 de março de 2012 - que dispõe sobre a Expansão Qualificada e o Reordenamento de Serviços Socioassistenciais de Proteção Social Especial, assim como legislações e literaturas que discorrem sobre o fenômeno da população em situação de rua. Delineamos, então, o objetivo exploratório da pesquisa, observando a diversidade desse grupo populacional e como estão sendo aplicadas as políticas públicas para esse segmento. A partir do exposto, utilizamos a pesquisa bibliográfica, documental e o estudo de campo, levando a uma abordagem predominantemente qualitativa. Como estratégia de análise, utilizamos o materialismo histórico dialético como referencial, buscando o conhecimento não só pelo que é expostamente concreto, mas pelo diálogo entre o concreto e o abstrato. Compreendemos que a situação de rua ocorre por múltiplos fatores, por isso nos atentamos em estudar a bibliografia e explorar o tema de forma dinâmica, correlacionando os diversos autores à experiência proporcionada pelo campo de estágio.

O trabalho que segue foi dividido em três partes. Na primeira, faço um breve resgate histórico acerca do fenômeno da pobreza e conquista dos direitos modernos. A segunda parte discorre sobre os direitos e ações correlatos à população em situação de rua, bem como sobre a disposição de alguns desses direitos na Constituição brasileira. Por fim, a terceira parte versa sobre o SUAS, os

---

<sup>1</sup> A Comissão Intergestores Tripartite é o espaço onde são discutidos, deliberados e pactuados ações operacionais do SUAS. Participam da CIT a gestão dos três entes federados: a União, os estados e municípios.

serviços socioassistenciais de alta complexidade para população adulta em situação de rua e sobre como observamos esses serviços na região metropolitana do estado do Rio de Janeiro.

## 1 FENÔMENO DA POBREZA E A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA

### 1.1 Que população é essa?

Não é possível determinar, de um só modo, as características da população em situação de rua, nem motivos exclusivos que os levam a habitarem esses espaços. Essa população não é homogênea, muito ao contrário, sua existência remete a causas multifacetadas, abrangendo o social, geográfico, biológico, econômico, entre outros fatores. Para fim desse trabalho, utilizaremos a definição da Política Nacional de População em Situação de Rua - instituída pelo decreto 7.053, de 2009:

Considera-se população em situação de rua o grupo populacional heterogêneo que possui em comum a pobreza extrema, os vínculos familiares interrompidos ou fragilizados e a inexistência de moradia convencional regular, e que utiliza os logradouros públicos e as áreas degradadas como espaço de moradia e de sustento, de forma temporária ou permanente, bem como as unidades de acolhimento para pernoite temporário ou como moradia provisória.

A existência de pessoas utilizando as ruas como espaço de moradia não é um fato novo no mundo. Também podemos afirmar que não é exclusivo do sistema capitalista, já que é historicamente comprovada sua existência em sociedades anteriores - vide a história de São Martinho, que no século IV, enquanto soldado do exército, não tendo nada a oferecer ao morador de rua que o abordou, cortou seu próprio manto de lã para servir-lhe de abrigo (ANTUNES, 2014, p. 29). Nas sociedades anteriores, uma pessoa em situação de rua era vista não só com clemência, mas também como um meio ideal para se praticar a caridade, a fim de "ganhar o reino dos céus".

Segundo Simões Júnior (1992, p. 19), é possível observar a presença de moradores de rua desde a antiguidade. De acordo com o autor, o êxodo populacional para a cidade se deu a partir da expropriação de terras e sua determinação como propriedade privada. A partir de então, grupos migraram para as cidades, passando a viver de mendicância e vadiagem. O autor também traz a conhecimento a mendicância profissional, que era organizada de forma a servir não apenas como subsistência, mas também como poupança e renda.

Na transição do feudalismo ao capitalismo, os camponeses, ao serem destituídos de suas terras, se veem mais uma vez obrigados a migrarem para as cidades. (SILVA, 2006, p. 74). Não sendo absorvidos pela indústria, a saída encontrada é a esmola e a ocupação do espaço urbano. Nesse momento, a mendicância se torna uma atividade recorrente entre essa população.

Apesar de termos conhecimento de que desde a história antiga pessoas utilizavam as ruas como espaço de moradia e subsistência, foi através do sistema capitalista de produção que a pobreza se intensificou, tornando-se um fenômeno nunca visto anteriormente. Pobreza, essa, que toma perspectivas diferentes das anteriores. Se antes a pobreza era causada pela escassez e pouco desenvolvimento dos meios de produção, agora a pobreza é causada pela própria produção da riqueza e de sua apropriação privada. A partir de então, temos a população em situação de rua como um fenômeno próprio de um sistema. Portanto, é com o advento do capitalismo que a extrema pobreza, juntamente com outros fenômenos que a acompanham, toma forma generalizada.

Tanto na antiguidade quanto nos tempos atuais, estar em situação de rua envolve uma característica fundamental: utilizar os espaços urbanos como habitação, temporária ou não. Sabemos que múltiplas são as causas que levam à ocupação desses espaços como local de moradia e que vários são os lugares escolhidos para abrigar-se, mas ainda assim observamos ser mais frequente a ocupação das áreas onde são encontradas maiores oportunidades de trabalho (temporário, informal, etc.), maior segurança, meios de conseguir alimentação, etc.

O Brasil participou de um processo tardio de industrialização e urbanização, tendo seu início no final do século XIX e início do século XX. A partir de então, as grandes cidades começaram a atrair uma enorme quantidade de pessoas - dentre elas, escravos libertos, desempregados, estrangeiros, etc. - que migraram em busca de melhores oportunidades. Essas grandes cidades não conseguiram absorver todo esse contingente, gerando o que chamaram de "caos habitacional".

Na década de 1920 o país passava por um período de grandes epidemias e doenças generalizadas, o que levou ao movimento higienista. Nascido com o pensamento liberal, esse movimento compreendia que a doença era causada pela falta de higiene, insalubridade e, conseqüentemente, pela pobreza. Aquela população pobre, adoecida, viciada, que vivia de mendicância e estava excluída do



mercado de trabalho, acabava sendo vista como uma ameaça à saúde pública. Propagava-se o pensamento de que uma vida saudável estava relacionada ao ambiente familiar, ordenado, imbuído de educação, higiene e boas maneiras, ou seja, a saúde relacionava-se à vida privada. Pessoas habitando as ruas, portanto, provocava a desordem e o adoecimento, colocando a sociedade em um grande risco.

Ao relacionar a saúde pública com a "ideia de um corpo saudável, limpo, asséptico e disciplinado, o desenho urbano deveria prever cidades que funcionassem da mesma forma" (COIMBRA, 2001, p. 96). Junto com a ideia de ordenamento da cidade, acompanhava a compreensão social de que as classes subalternas seriam um perigo em potencial. Isso implicou na retirada compulsória de pessoas da rua, sem qualquer perspectiva de atendimento social, marcando o tratamento desse fenômeno como caso de polícia e não política.

A casa, o domicílio, é a única barreira contra o horror do caos, da noite e da origem obscura (...); opõe-se à evasão, à perda, à ausência, pois organiza sua ordem interna, sua civilidade, sua paixão (...) A identidade do homem é portanto domiciliar; eis porque o revolucionário, aquele que não possui nem eira nem beira, e, portanto, nem fé, nem lei, condensa em si toda a angústia da vagabundagem (...) O homem de lugar nenhum é um criminoso em potencial. (KANT, apud COIMBRA, 2001, p. 105).

Essa visão irá acarretar em práticas higienistas que perpassam décadas e mais décadas de governos.

## 1.2 Direitos e cidadania

Antes de nos estendermos sobre o perfil da população em situação de rua no Brasil, bem como adentrarmos ao tema sobre a composição da Política de Assistência Social no país, é necessário fazermos um breve retrospecto da origem dos direitos na sociedade e da concepção de cidadania moderna.

Como nos mostra a literatura sobre o tema, a cidadania é histórica e socialmente construída. Para analisar esse processo, T. H Marshall (1967) dividirá o conceito de cidadania moderna em três partes: Civil, Política e Social. Como o autor mesmo afirma, o processo não é dado de uma forma lógica, sua cronologia é ditada pela própria História. Sobre essa afirmação, Coutinho nos elucidará:

a cidadania não é dada aos indivíduos de uma vez para sempre, não é algo que vem de cima para baixo, mas é resultado de uma luta permanente, travada quase sempre a partir de baixo, das classes subalternas, implicando um processo histórico de longa duração (2005).

É preciso dizer que a noção de cidadania não surge na era da modernidade, ao contrário, sua gênese, ainda que de forma embrionária e deficiente, data dos séculos V-IV a.C. - na Grécia antiga - e destinava-se a um mínimo da população. Nessa época, somente eram considerados cidadãos aqueles do sexo masculino, acima de 21 anos, atenienses e filhos de pais atenienses. Todos os outros - mulheres, idosos, crianças, escravos, comerciantes, artesãos e estrangeiros - não podiam exercer essa prerrogativa. Esse grupo era excluído de participar das deliberações políticas da polis (cidade). A cidadania, na Grécia Antiga, era expressa no ato de "expor e discutir em público opiniões sobre ações que a cidade deve ou não deve realizar" (CHAUÍ, 1998, p. 371), portanto, era fundamentada nos direitos políticos. Ainda que remontemos à origem da sociedade e da política aos gregos e romanos, é necessário dizer que a estrutura social e econômica era diferente da estrutura atual. Conforme enfatiza Chauí

Em primeiro lugar, a economia era agrária e escravista, de sorte que uma parte da sociedade - os escravos - estava excluída dos direitos políticos e da vida política. Em segundo lugar, a sociedade era patriarcal e, conseqüentemente, as mulheres também estavam excluídas da cidadania e da vida pública. A exclusão também atingia os estrangeiros e miseráveis (...). O que procuramos apontar não foi a criação de uma sociedade sem classes, justa e feliz, mas a invenção da política como solução e resposta que uma sociedade oferece para suas diferenças, seus conflitos e suas contradições, sem escondê-los sob a sacralização do poder e sem fechar-se à temporalidade e às mudanças. (1998, p. 376)

Os direitos civis modernos remetem à decadência do feudalismo e à ascensão da burguesia na Idade Média no cenário político europeu. Com o declínio do sistema feudal - que tinha como características a relativa autossuficiência econômica, baseada na subsistência, troca de mercadorias, relações sociais de senhor e servos e poder descentralizado - tem lugar um novo sistema econômico: o mercantilismo (ou capitalismo comercial). Surgem, ao redor dos feudos, aldeias ou burgos (daí o nome "burgueses", referindo-se àqueles que habitam o local). Essas aldeias contavam com uma divisão social do trabalho, que envolvia pedreiros, médicos, ferreiros, tecelões, comerciantes, etc. Aos poucos, elas aumentaram e foram absorvendo as diversas pessoas que fugiam ou eram expulsas dos feudos,

principalmente pelo expressivo aumento demográfico da população. As cidades surgidas dos burgos passam a desenvolver-se econômica e socialmente, com tendência de unificação do mercado, e começam a lutar para serem independentes de reis, papas, barões e imperadores, reivindicando politicamente essa independência. Tem-se, então, uma atividade política - que passa a ser tratada como questão de dignidade humana - em busca de uma liberdade de república. (CHAUI, 1998).

Para explicar esse levante - que originou em diversas revoltas populares questionando a ideia do poder divino, natural e hierárquico - pensadores da época precisavam criar teorias que apaziguassem os conflitos. Filósofos como Hobbes, Rousseau e Locke vão apoiar-se na ideia do contratualismo, ou seja, acreditavam que a sociedade teria passado de um Estado Natural (ou Estado de Natureza) para um Estado Civil através do contrato social, meio pelo qual seria possível garantir segurança e bem-estar, abdicando da liberdade natural para assegurar a liberdade civil. Temos, assim, a soberania popular, em que a sociedade repassa a terceiros o poder de criar e aplicar leis.

Embora esses filósofos partilhem o contratualismo, suas ideias divergem entre si. Hobbes (1651/1988) sustentava a teoria segundo a qual um indivíduo, em seu estado de natureza, vivia em guerra constante contra todos e poderia agir de todas as formas para atingir seus objetivos.

E dado que a condição do homem é uma condição de guerra de todos contra todos, sendo neste caso cada um governado por sua própria razão, e não havendo nada, de que possa lançar mão, que não possa servir-lhe de ajuda para a preservação de sua vida contra seus inimigos, segue-se daqui que numa tal condição todo homem tem direito a todas as coisas, incluindo os corpos dos outros (HOBBS, 1988, p. 78).

Para ele, as pessoas eram naturalmente más, nascidas com instintos de sobrevivência - "o homem é o lobo do homem". Nesse estado, o que prevalece é o medo, sobretudo ao da morte violenta. Sobre a concepção de Hobbes sobre Estado de Natureza, Chauí (1998, p.399) observa que

para se protegerem uns dos outros, os humanos inventaram as armas e cercaram as terras que ocupavam. Essas duas atitudes são inúteis, pois sempre haverá alguém mais forte que vencerá o mais fraco e ocupará as terras cercadas. A vida não tem garantias; a posse não tem reconhecimento

e, portanto, não existe; a única lei é a força do mais forte, que pode tudo quanto tenha força para conquistar e conservar.

Para que houvesse paz e fosse controlada as competições e o estado de guerra, era preciso instituir um poder que controlasse tudo isso, um poder para dominar os instintos humanos.

Rousseau contrapunha a teoria de Estado de Natureza de Hobbes. Para ele, o homem é naturalmente bom e a sociedade em que vive é que o corrompe (ROUSSEAU, 1985, p.8). As leis e o Estado, para esse pensador, irão surgir para controlar essa corrupção humana. Para Rousseau, o povo é soberano, por isso todo poder emana dele. O governante é apenas o representante do povo.

Hobbes e Rousseau não traziam a propriedade como direito natural, mas sim como um direito civil. Isso significa dizer que, ainda que indivíduos tomassem terras para si, não havia lei que indicasse que aquelas terras pertenciam a ele como um direito natural, mas sim como uma propriedade obtida em função de um contrato social, que conferia ao soberano o poder de legislar em nome dos indivíduos e decretar-lhes a propriedade. A burguesia, que até então procurava consolidar seu espaço, necessitava de alguma teoria mais sólida que fundamentasse o direito à propriedade privada. Foi a partir das ideias do filósofo inglês John Locke que se fundamentou a propriedade privada como direito natural, juntamente com o direito à vida e à liberdade.

Locke (1690/1994) afirma que a vida e a liberdade precisam de subsídios para ser conservadas e esses subsídios são conquistados através do trabalho. Para atribuir aos direitos fundamentais um sentido natural, o filósofo os relaciona ao pensamento divino, que submete os homens às leis de Deus. Pelas leis divinas, todos seriam naturalmente iguais e não seria permitido que se atentasse à vida e nem a liberdade de ninguém<sup>2</sup>. A vida de um indivíduo não pode ser retirada, porque essa é parte da criação de Deus e propriedade de seu criador. A liberdade do indivíduo deve ser garantida, porque todos são iguais perante a Deus, tendo sido dado a eles os mesmos direitos e oportunidades. O direito à propriedade é embasado no pensamento de que Deus deu aos homens o poder de possuir a terra através do próprio trabalho. Nenhum homem poderia, então, retirar a vida ou a

---

<sup>2</sup> "Na realidade, Deus deu a terra aos homens e lhes ordenou obedecer e honrar seus pais; não conferiu aos pais nenhum poder de vida e de morte. O homem possui portanto liberdade natural" (LOCKE, 1994, p. 30).

liberdade de outro que já tenha conquistado uma propriedade com seu próprio esforço. Apesar de na teoria de Locke os homens serem livres, essa liberdade não pode comprometer os direitos naturais de cada um. É necessário um limite no agir, para que haja vida em sociedade. No estado de natureza, esses limites eram dados pelos próprios indivíduos e ficavam a critério do julgamento pessoal de cada um.

No entanto, Locke (1994, p. 38) entende que as leis da natureza não são suficientes para impedir a desordem. Para isso, os direitos civis devem ser criados, a fim de se estabelecer a coesão social. Em suas próprias palavras:

Eu asseguro tranquilamente que o governo civil é a solução adequada para as inconveniências do estado de natureza, que devem certamente ser grandes quando os homens podem ser juizes em causa própria, pois é fácil imaginar que um homem tão injusto a ponto de lesar o irmão dificilmente será justo para condenar a si mesmo pela mesma ofensa. (1994, p.38)

Segundo esse pensamento, todos aqueles que entram para uma vida em sociedade, deve abster-se de seu poder individual de julgamento e preservação da própria vida, atribuindo esse papel a um corpo legislativo, nomeado pela sociedade.

Já que a sociedade civil tem por objetivo evitar as possíveis desordens de um estado de natureza que impedem que os direitos fundamentais de um indivíduo sejam garantidos, seria incabível, também, que um monarca tivesse a totalidade do poder, que lhe fosse permitido agir à sua maneira e vontade, tomando propriedades à sua própria revelia.

Defendendo esse pensamento, Locke defende também os interesses primordiais da burguesia nascente. A propriedade passaria a ser vista como a capacidade individual de conquistas através de trabalho. Já que Deus fez a todos iguais e deu a todos o mesmo direito, aqueles que não conseguem ser proprietários ou que permanecem pobres, não trabalharam o suficiente e são culpados pela condição que vive.

Pela teoria liberal, fundamentada especialmente por Locke e sendo difundida por diversos pensadores, como Adam Smith, Voltaire, Max Weber, etc., o Estado não é o responsável por instituir a propriedade, mas sim por garantir o direito a tê-la, administrando conflitos sociais. Sendo assim, o Estado não pode e nem deve intervir nos negócios e nem nos direitos econômicos da sociedade, mas somente nos civis e políticos, permitindo o livre processo de produção e reprodução da mercadoria.

Com a economia mercantil adentrando aos poucos o sistema feudal e modificando sua estrutura, abre-se espaço para uma nova forma de poderio: o Estado Absolutista. Até então, o poder era dado de modo fracionado, com a autonomia dos senhores feudais. Mas, com o surgimento do Absolutismo, amplia-se a autoridade do Rei, que passa a centralizar o poder político em suas mãos.

Para Netto e Braz (2012, p.82), o Estado Absolutista inaugura o Estado moderno, com "uma força armada sob comando único, uma burocracia e um sistema fiscal". Mas embora a economia estivesse passado por uma significativa transformação e o mercantilismo estivesse ocupando um lugar no sistema feudal, a estrutura política não teve mudanças que correspondessem às expectativas da burguesia em ascensão. Os novos comerciantes visavam o crescimento econômico e produtivo e se viam constantemente oprimidos pelo sistema vigente à época.

A partir da insatisfação dos comerciantes, tem início uma série de conflitos sociais que irão culminar na queda do Antigo Regime - as Revoluções Burguesas. A Revolução Inglesa, de 1640 e a Revolução Francesa, de 1769, são marcos de referência para o início do que conhecemos como Modo Capitalista de Produção.

Para entendermos o Modo de Produção Capitalista e o Estado Burguês, é preciso compreender como se dá o processo de produção e reprodução da Mercadoria. Sabemos que a mercadoria é caracterizada por seu valor de uso, ou seja, por sua propriedade de satisfazer as necessidades humanas. Porém, nem tudo que tem valor de uso é mercadoria. Para que um produto com valor de uso constitua-se em mercadoria, ele tem que responder a duas características básicas: ter como objetivo a troca ou venda (ter o intuito de satisfazer necessidades de outros) e ser objeto de reprodução (ser produzido mais de uma vez). Um produto produzido para uso próprio não constitui mercadoria. Sendo assim, a mercadoria deve acumular valor de uso e valor de troca (MARX, 2013; NETTO, BRAZ, 2012).

É somente através do trabalho que o homem modifica a natureza, produzindo bens com finalidade de uso. Ao modificar a natureza, o homem modifica a si próprio e a sociedade. O trabalho representa para o ser humano a constituição do ser social, o que o torna diferente de outros animais. Tal como nos ensina Marx (2013, p. 255)

O trabalho é, antes de tudo, um processo entre o homem e a natureza, processo este em que o homem, por sua própria ação medeia, regula e controla seu metabolismo com a natureza. Ele se confronta com a matéria natural como com uma potência natural. A fim de se apropriar da matéria

natural de uma forma útil para sua própria vida, ele põe em movimento as forças naturais pertencentes a sua corporeidade: seus braços e pernas, cabeças e mãos. Agindo sobre a natureza externa e modificando-a por meio desse movimento, ele modifica, ao mesmo tempo, a sua própria natureza.

Porém, no sistema capitalista, a interação do homem com a natureza é alterada, já que as terras passam a ser apropriadas por alguns, que passam também a comprar a força de trabalho humana mediante salário e explorá-las.

Netto e Braz (2012, p.90) irão explicar que para haver a produção de mercadoria, são necessárias duas condições: haver divisão social do trabalho (trabalho repartido em diversos homens ou grupos de homens) e a associação dela a um proprietário - o dono dos meios de produção. Contudo, a produção mercantil no sistema capitalista toma outras características. No sistema feudal, eram os proprietários da terra e dos bens que assumiam a produção das mercadorias, com único objetivo de trocá-las por outras mercadorias, sem que houvesse exploração da força de trabalho alheia. Porém, como já visto, o comércio cresceu substantivamente, dando lugar à produção mercantil capitalista, cujo objetivo é o lucro e acumulação de dinheiro através da exploração do trabalho.

Após desempenhar um importante papel revolucionário que levou ao fim do sistema feudal e suprimiu a monarquia na Europa, a burguesia toma frente do projeto societário capitalista, reconhecido nas teorias liberais, em busca de sua consolidação como classe dominante. Seguindo as teorias liberais, é imprescindível que o Estado e a Sociedade mantenham-se separados um do outro. Como nos elucida Chauí (1998, p.405):

O centro da sociedade civil é a propriedade privada, que diferencia indivíduos, grupos e classes sociais, e o centro do Estado é a garantia dessa propriedade, sem contudo mesclar política e sociedade. O coração do liberalismo é a diferenças e a distância entre Estado e sociedade.

Dito isto, podemos compreender que o Estado só existia de fato para beneficiar uma parte da classe da sociedade: aquela que fosse proprietária, a burguesia. Todos têm direito aos frutos do trabalho, mas, com o surgimento do dinheiro, passa a ser possível comprar o que é produzido pelo trabalho do outro. Já que sua função primordial era a de garantir a liberdade individual e o direito à propriedade privada - mantendo a ordem e controlando os conflitos sociais sem interferir nos assuntos econômicos - todos aqueles que não se encaixavam nesse perfil proprietário, eram excluídos da proteção do Estado. Essa restrição aplica-se

também a direitos como ao de associarem-se politicamente, alegando que a associação poderia causar limitações à liberdade individual, e ao direito ao voto, que era concedido somente aos proprietários, excluindo a grande maioria da população, inclusive mulheres e trabalhadores.

Durante o século XIX, com o avanço tecnológico e o advento da revolução industrial<sup>3</sup>, a burguesia passa a produzir em escala muito maior, visando o lucro e a acumulação de capital, submetendo os trabalhadores a terríveis condições de vida. Os direitos civis - visualizados nos direitos naturais à vida, à propriedade e à liberdade - não são suficientes para garantir a cidadania plena (COUTINHO, 2005, p. 8). Com isso, a classe operária, agora definida como proletários, começa a revoltar-se, exigindo, entre outros, o direito de associar-se a sindicatos e fazer parte da vida política.

Os direitos sociais vão surgir como reflexo da luta enfrentada pela classe proletária que, devido aos desmandos do capital industrial, vivia em condições subumanas de trabalho. O Estado Liberal, até então inerte, passa a ser pressionado pelo cenário em que se encontra a população dos países movidos pelo capitalismo industrial. Como adverte Coutinho, "*todos os direitos, inclusive os civis e políticos, são sociais por sua origem e vigência*" (2005, p.12). Nenhum direito é natural, como afirmava Locke, mas sim conquistas das lutas sociais. Entendemos como direitos sociais aqueles que irão permitir ao cidadão uma participação mínima na riqueza material, a um mínimo de bem-estar - como acesso à saúde, habitação, segurança, educação, alimentação, assistência, etc. Porém, o acesso a esses direitos foram, e ainda são, muito dificultados.

(...) no mundo moderno, hegemonizado pela burguesia, os direitos sociais foram por muito tempo negados, sob a alegação de que estimulariam a preguiça, violariam as leis do mercado (e, portanto, o direito individual à propriedade), além de impedirem os homens de se libertar da tutela de um poder estatal autoritário e paternalista. Não é assim casual que esses direitos voltem a ser negados hoje, teórica e praticamente, pelos expoentes do chamado neoliberalismo (COUTINHO, 2005, p.12).

Em decorrência das transformações sociais, econômicas e políticas que aconteceram na Europa e com o avanço tecnológico, é constituído um novo

---

<sup>3</sup>Processo tecnológico desde a Idade Média, veio consolidar-se na Inglaterra, no séc. XVIII. A partir de então, a manufatura é substituída pelas máquinas. Não entende-se, portanto, Revolução Industrial como um ato de revolta, mas sim um processo que causou mudanças significativas na ordem social.



fenômeno que conhecemos, hoje, como Questão Social. Apesar de nos dias atuais denominarmos como "Questão Social", seus fenômenos são anteriores à utilização do termo. Embora seja mais complexa do que aparenta uma definição, em um sentido mais amplo a Questão Social pode ser sintetizada como a nova dinâmica da pobreza, oriunda das condições de trabalho capitalista e de contradições insurgentes da socialização da produção contra a apropriação privada da riqueza, ou seja, da relação entre o proletariado e a burguesia.

É possível enxergar as expressões da Questão Social ao analisarmos a sociedade pós a primeira Revolução Industrial. Com a instauração do Sistema Capitalista Concorrencial, a sociedade vai experimentar um fenômeno até então nunca visto: uma pauperização absoluta, ainda que se tivessem meios suficientes para sua extinção. É sabido que a desigualdade social entre ricos e pobres sempre existiu, bem como sempre existiu exploração e miséria, porém, era nova a estratégia de exploração encontrada pelo capital para produção de sua riqueza. "*Pela primeira vez na história registrada, a pobreza crescia na razão direta em que aumentava a capacidade social de produzir riqueza*" (NETTO, 2007). A dinâmica da pobreza era considerada nova justamente por confrontar-se com os meios existentes para erradicá-la. Se anteriormente ao Sistema Capitalista existiu pobreza, existiu também a escassez de recursos para eliminá-la.

Para alguns estudiosos conservadores da época e para os burgueses, as manifestações da Questão Social não eram vistas como desdobramento de ordem econômica, mas como responsabilidade individual ou de um grupo. A partir dessa concepção, seu enfrentamento passa a ser fragmentado, focalizado e filantrópico. Desde 1601, a Inglaterra (berço da Revolução Industrial) havia sancionado uma lei que prestava assistência às pessoas que não conseguiam ser incluídas no mercado de trabalho. A assistência ao pobre era dada de forma burocratizada, administrada por paróquias, que eram obrigadas pela Lei dos Pobres a prestar socorro àqueles que não conseguiam manter-se por conta própria. Essa lei não tinha como objetivo a proteção social, mas sim a indução ao trabalho, com caráter punitivo e repressor (PEREIRA, 2000, p. 104 apud BEHRING e BOSCHETTI, 2011, p. 48). O pobre se via obrigado a trabalhar, recebendo qualquer remuneração para isso. A ajuda aos

ditos aptos<sup>4</sup> ao trabalho era dada por meio de materiais para produção (linho, lã, ferro, etc.), ensino a algum ofício, orientação ao trabalho, entre outras. E aos inaptos - enfermos e idosos - era dado asilo. A Lei - instituída pela Rainha Elizabeth I em 1601 como alternativa aos problemas de ordem social que apareceram à época - transformou a prática que antes era voluntariosa em uma medida administrativa. Mantinha-se a beneficência praticada por religiosos e "pessoas de bom coração", porém isso era dado de forma compulsória<sup>5</sup>.

Durante dois séculos, a Inglaterra administrou o pauperismo através do assistencialismo. Marx (1995, p.7) vai afirmar que a Inglaterra, a princípio, tentara acabar com o pauperismo através da assistência burocratizada. No entanto, em meados do século XIX, foi observado no país um expressivo aumento de pauperização e o que antes se considerava falta de assistência, passa a ser caracterizado como um excesso dela. A Inglaterra começa a entender a assistência dada aos pobres como um estímulo à pobreza e não mais como uma solução. Acreditava-se que as pessoas que recebiam a assistência ficavam acomodadas e desestimuladas, ou seja, acostumavam-se com a pobreza e com o que recebia de ajuda. A partir de então, em vez de receber a assistência necessária, o pobre passa a ser castigado por sua condição. A Lei dos Pobres é extinta e o pauperismo entra para ordem moral. Os pobres passam a ser os culpados de suas condições, merecendo ser punidos.

Em ambos os casos, o processo de pauperização não é visto como um problema de estrutura econômica, mas sim social. Seja pela incapacidade de incluir-se no mercado de trabalho - por falta de educação, conhecimento, planejamento familiar - ou por achar que o problema é moral - indivíduo preguiçoso, "malandro", acomodado. Porém, é possível compreender que não se trata de um problema individual, mas sim estrutural. Marx, em O Capital (2013), mesmo sem cunhar o termo "questão social", explica sua síntese: O pauperismo provém da Lei Geral de Acumulação Capitalista.

---

<sup>4</sup>Só não eram aptos ao trabalho aqueles que tinham enfermidades ou a idade já avançada, ou seja, todos aqueles que não estavam enfermos ou não eram idosos, estavam aptos ao trabalho e deveria ser proporcionado a eles um modo de garantir seu próprio sustento.

<sup>5</sup> Retirado de <http://www.workhouses.org.uk/poorlaws/oldpoorlaw.shtml>, acesso em 03 de agosto de 2015.

O filósofo procura explicar, através da Lei Geral de Acumulação Capitalista, a polarização entre, de um lado o crescimento de riqueza e, do outro, um mesmo crescimento de pobreza. A base do sistema capitalista de produção é a expansão do capital por meio da reprodução ampliada - onde o capitalista utiliza apenas uma parte da mais-valia para seu consumo pessoal, a outra parte é convertida em mais capital (matérias primas, instrumentos de trabalho, força de trabalho, etc.). Do contrário, pela reprodução simples de mercadoria, ou seja, objetivando apenas o consumo pessoal (o valor de uso), o capitalista seria eliminado pela concorrência. O Modo de Produção Capitalista só é assim caracterizado se acumular capital e isso se dá através da apropriação da mais-valia<sup>6</sup>. Como explica Marx

A circulação simples de mercadorias - a venda para a compra - serve de meio para uma finalidade que se encontra fora da circulação, a apropriação de valores de uso, a satisfação de necessidades. A circulação do dinheiro como capital é, ao contrário, um fim em si mesmo, pois a valorização do valor existe apenas no interior desse movimento sempre renovado. O movimento do capital é, por isso, desmedido (2013, p. 228).

O dinheiro do capitalista só é transformado em capital na esfera da produção. Para tanto, é necessário que o capitalista encontre meios de extraí-lo. É preciso, então, encontrar no mercado quem venda sua força de trabalho - aquele que não dispõe de outras mercadorias, não dispõe de meios de produção, a não ser sua própria força de trabalho. Como todas as outras mercadorias, a força de trabalho tem um valor, e assim também como todas as outras mercadorias, esse valor é determinado pelo tempo de trabalho necessário para sua produção e reprodução (MARX, 2013, p. 245), ou seja, o quanto baste para um indivíduo conservar a si mesmo e aos seus dependentes, ou, em outras palavras, o tempo de trabalho necessário para produzir os meios de sua subsistência em condições normais de vida. O capitalista, no entanto, tem interesse em utilizar ao máximo a mercadoria que comprou (a força de trabalho). Para isso, há dois modos de extração de mais-valia, segundo o pensamento marxista: a Absoluta e Relativa. A produção de mais-valia absoluta está relacionada ao condicionamento do trabalhador a um aumento de sua jornada de trabalho. Sendo assim, suponhamos que o trabalhador tenha uma jornada de trabalho de 8h e utilize 6h para produzir o necessário para sua subsistência, sobra então ao capitalista 2h de trabalho não pago ao trabalhador.

---

<sup>6</sup>Por mais-valia, entende-se o acréscimo de dinheiro gerado a partir da subtração do valor final de uma mercadoria pelo que foi gasto para produzi-la, ou seja, o valor excedente sobre o valor original. No Marxismo, no entanto, mais valia serve para exemplificar o caráter explorador do capitalista, pois consiste em não repassar ao trabalhador (ou seja, apropriar-se de) parte da riqueza que ele produz através de sua força de trabalho. Em outras palavras, mais-valia é o tempo de trabalho que não é pago ao trabalhador.

Visando acumular mais capital, o capitalista aumenta essa jornada (tanto quanto o possível), passando a apropriar-se de mais horas de trabalho. Mas diversos são os fatores que fazem da extração de mais-valia absoluta inapropriada para o capitalista - como a deterioração do trabalhador e suas reivindicações por melhores condições de trabalho. Sendo assim, é preciso encontrar outro meio de extrair mais-valor. Tornando-se inviável um aumento da jornada de trabalho, o meio encontrado é o de diminuir o tempo de trabalho necessário para a reprodução da mercadoria força de trabalho<sup>7</sup>, para isso, é preciso investir em maquinarias mais modernas, que sejam capazes de acelerar o processo de produção. Para aumentar o ritmo de produção, é necessário modificar o jeito como se produz. À extração de mais-valia pelo aumento do ritmo de produção através de novas tecnologias, chamamos de mais-valia relativa. Enquanto a produção de mais-valia absoluta requer apenas o aumento da jornada de trabalho, a mais-valia relativa exige toda uma mudança no processo de produção.

Como pudemos observar anteriormente, a exploração do trabalho pelo capital fundamenta uma nova dinâmica da pobreza, que vem a ser a base estrutural das expressões da Questão Social. Aperfeiçoar a produção para extrair a mais-valia implica em uma mudança na composição orgânica do capital<sup>8</sup>. Como observamos, a acumulação de dinheiro é determinante para a existência do sistema capitalista e, na proporção em que se acumula mais capital, aumenta-se também sua composição orgânica, à medida que há necessidade de mais maquinarias, matérias-primas, força de trabalho, etc. Com o avanço tecnológico, a necessidade de capital variável (força de trabalho) na extração de mais-valia diminui em relação ao capital constante. Assim, há uma maior demanda para capital constante em relação ao capital variável. Disso, resulta uma parte da população que não encontra compradores para sua força de trabalho. A esses sobrantes, Marx e Engels deram o nome de superpopulação relativa - a população excedente que compõe o Exército Industrial de Reserva. Cabe-nos esclarecer, com o suporte de Netto e Braz (2012, p.143), que "o desemprego em massa não resulta do desenvolvimento das forças produtivas, mas sim do desenvolvimento das forças produtivas sob as relações sociais de

---

<sup>7</sup> Retomando ao que foi dito anteriormente, o valor da força de trabalho é dado pelo tempo socialmente necessário para sua produção e reprodução.

<sup>8</sup> Na composição orgânica do capital, Capital Variável refere-se ao trabalho vivo e Capital Constante refere-se a trabalho morto (maquinarias, matéria-prima, etc.).

produção capitalista" e que, ainda assim, esse desemprego não é causado propositalmente pelo capitalista, mas como consequência necessária ao desenvolvimento do capital, ao passo que temos a acumulação como condição fundante desse sistema. É inerente a esse sistema todos os recursos aplicados para extrair o mais-valor, sendo assim, "tal exército é um componente necessário e constitutivo da dinâmica histórico-concreta do capitalismo" (NETTO e BRAZ, 2012). Ademais, o capitalista consegue, através do exército industrial de reserva, impulsionar sua produção, pressionando a classe trabalhadora. Com a possibilidade de a qualquer momento ser substituído, o trabalhador se sente coagido a corresponder às imposições do capitalista. Dado a dinâmica desse modo de produção, ora será necessário contratar mais trabalhadores - absorvendo parte do exército industrial de reserva- ora será necessário diminuir o capital variável.

Na concepção de Marx (2013, p. 716), a superpopulação relativa vai se apresentar de três formas: flutuante, latente e estagnada. Na superpopulação flutuante, tem-se a oscilação entre emprego e desemprego de trabalhadores, determinada pela situação em que se encontra a produção. A superpopulação latente diz respeito aos trabalhadores do campo que perderam espaço para os capitalistas, que se apoderaram da agricultura. Essa população vê-se constantemente obrigada a migrar para a área urbana em busca de trabalho. Já à superpopulação estagnada, pertencem aqueles que se ocupam com trabalho irregular, informal. Essa categoria "recruta continuamente trabalhadores entre supranumerários de grande indústria e da agricultura e especialmente também de ramos industriais decadentes (...)". (MARX, 2013, p. 718). Além das três categorias, é destacado por Marx (2013, p. 719) "o segmento mais baixo da superpopulação relativa", pertencente à esfera do pauperismo. Marx divide essa camada em três partes, desconsiderando dela o lumpenproletariado<sup>9</sup>: os aptos ao trabalho, os órfãos e filhos de indigentes e os incapacitados para o trabalho.

O pauperismo constitui o asilo para os inválidos do exército trabalhador ativo e o peso morto do exército industrial de reserva. Sua produção está incluída na produção da superpopulação relativa, sua necessidade na necessidade dela, e juntos eles formam uma condição de existência da

---

<sup>9</sup>O termo lumpenproletariado (do alemão "lumpen = trapo e proletariat = proletariado) aparece em diversas obras de Marx. No manifesto do partido comunista (1848/2005), Marx irá referir-se a esse segmento como sendo o "(...) produto passivo da putrefação das camadas mais baixas da velha sociedade". Pertence a essa camada aqueles que se situam economicamente abaixo do proletariado (em extrema pobreza), destituídos de consciência política, de classe e sem recursos econômicos (miseráveis, prostitutas, ladrões, etc.).

produção capitalista e do desenvolvimento da riqueza. O pauperismo pertence aos *fauxfrais* [custos mortos] da produção capitalista, gastos cuja maior parte, no entanto, o capital sabe transferir de si mesmo para os ombros da classe trabalhadora e da pequena classe média. (MARX, 2013, p. 719).

Os trabalhadores que migram para o segmento dos pauperizados, embora tenham um relativo espaço no sistema capitalista<sup>10</sup>, deixam de cumprir papel decisivo no processo de produção. Ao longo das diversas fases do capitalismo, a assistência a esses se deu de várias formas possíveis, ora ficando à mercê da caridade e da sociedade civil, ora sob a forma de direitos conquistados pela classe trabalhadora e concedidos pelo Estado.

### 1.3 Políticas Sociais

Segundo Behring e Boschetti (2011, p. 47), não é possível indicar, de forma precisa, o período específico das primeiras iniciativas das políticas sociais. Ainda assim, sabemos que sua origem está intrinsecamente vinculada à insurgência das sociedades voltadas para o modo capitalista de produção, não sendo observada a existência de políticas sociais em sociedades anteriores a essas. Podemos notar que foi somente na passagem do capitalismo concorrencial para o capitalismo monopolista que as políticas sociais foram colocadas em pauta pelo Estado. O capitalismo em sua fase concorrencial vivia sob a ideologia do liberalismo, portanto ao Estado cabia apenas a proteção da propriedade e a intervenção pontual em situações de emergência.

O final do século XIX e início do século XX foram marcados pelos primeiros vestígios de uma economia global. Tecnologias como o telefone, telégrafo, rádios, navios cargueiros, trens, e outros desenvolvimentos tecnológicos revolucionavam as relações sociais e econômicas. Contudo, após a I Guerra Mundial, apesar de a produção manter-se acelerada devido ao processo de reconstrução dos países atingidos, o preço que os países europeus pagavam para manter a paz e reestruturar-se era alto. Com isso, os países ficaram meio à inflação, vendo pessoas

---

<sup>10</sup> Os pauperizados aptos ao trabalho ficarão à margem do processo de produção, sendo remanejados em caso de expansão da produção e descartados em caso de crise. Já os órfãos e crianças indigentes, Marx afirma que são candidatos a compor o exército industrial de reserva e, em caso de prosperidade, são incorporados à massa dos trabalhadores (2013, p. 719).

perderem suas economias e poupanças. As consequências da crise, no entanto, só veio a atingir os Estados Unidos<sup>11</sup>, que estava em pleno desenvolvimento econômico, em 1929. A crise de 1929, conhecida como A Grande Depressão, causou uma enorme devastação econômica, com altas taxas de desemprego, queda na produção e um colapso na bolsa de valores, atingindo não só os Estados Unidos, mas também todos aqueles países que mantinham relações econômicas com ele, inclusive o Brasil<sup>12</sup>.

A crise persistira até meados dos anos 1930. Junto a ela, apareceram de forma mais intensa as refrações da Questão Social e reivindicações de trabalhadores por melhores condições de trabalho e vida. Como alternativa à crise, o presidente americano Franklin Roosevelt desenvolveu uma série de programas, cujo maior objetivo era a recuperação econômica do país. Os Estados Unidos, que viviam sob os moldes do liberalismo, conheceu uma nova forma de intervenção estatal: o New Deal (novo acordo). O New Deal instituiu um capitalismo regulado (regulação de ações, mercado, bancos, etc.), sob o pretexto de recuperar a economia e trazer os trabalhadores de volta ao trabalho. A teoria criada pelo economista britânico John Keynes<sup>13</sup> foi a principal propulsora do New Deal. Sua teoria geral para o enfrentamento de crises considerava a necessidade de um suporte decisivo do governo. Para o teórico, o governo precisava investir na economia, emprestar dinheiro e dar empregos, para que os trabalhadores tivessem poder de compra e assim ficasse equivalente o processo de procura e produção de mercadoria. As teorias de Keynes revolucionaram a economia clássica, derrotando a ideia de um mercado livre e sem interferência.

Após a II Guerra Mundial, o Keynesianismo<sup>14</sup> expandiu-se para todos os países capitalistas da Europa, fazendo com que suas teorias saíssem do âmbito de programa e passasse à política de Estado. O período que se sucedeu ficou conhecido como Estado de Bem-Estar Social – ou Welfare State. Pelos princípios do Estado de Bem-estar, além de intervenção na economia (investindo em obras públicas, estimulando a produção, etc.), havia também a promoção de políticas

---

<sup>11</sup> Primeiro país fora da Europa a ter sucesso em sua expansão econômica no MPC.

<sup>12</sup> O estoque do café, principal produto de exportação brasileira, aumentou consideravelmente, fazendo com que seu preço diminuísse. O governo de Getúlio Vargas decidiu comprar as sacas excedentes de café e queimá-la, a fim de valorizá-las novamente.

<sup>13</sup> É importante destacar que o pensamento teórico de Keynes antecede à crise dos Estados Unidos.

<sup>14</sup> A consolidação das teorias de Keynes é conhecida como Keynesianismo.

sociais de proteção ao trabalho, à saúde, previdência, auxílio desemprego, garantia de uma renda mínima, etc. (GRANEMMAN, 2008; CRUZ, GUARESCHI, 2012). Aqui, os serviços prestados pelo Estado tinha a premissa do direito e não mais do assistencialismo.

No entanto, as crises são estruturais na evolução do capitalismo e após viver três décadas gloriosas, a economia mundial começou novamente a entrar em colapso. A essa altura, as ideias do economista austríaco Friedrich Hayek - que antes havia sido sumariamente derrotada pelo pensamento de Keynes -começavam a ganhar espaço no Estado de Bem Estar. Hayek publicou suas ideias em 1944, no livro 'O caminho da Servidão' e, nessa época, o Estado Social estava em plena efervescência. A teoria do austríaco foi considerada uma afronta tanto ao crescimento econômico quanto às políticas sociais. Hayek acreditava que muito planejamento significava muito poder do governo, e isso conduzia a um Estado totalitário, que transformava as pessoas em servas. Portanto, sua tese descartava qualquer forma de intervenção estatal que pudesse colocar em risco a liberdade individual e, conseqüentemente, o que ele considerava como democracia. Durante três décadas sua teoria foi descartada por todos os governos de grande potência, que consideravam o controle estatal a melhor alternativa para a economia. No entanto, com a crise que assolava o mundo - inflação, estagnação, desemprego, greve, etc. – o sistema capitalista teve a necessidade de (mais uma vez) reestruturar seu modo de produção. A nova reforma econômica, reconhecida pelo nome de neoliberalismo, veio encabeçada pelo Chile, de Pinochet. Mas foi nos governos britânico de Margaret Thatcher e americano de Ronald Reagan que a ideologia neoliberal atingiu proporções mundiais (GRANEMMAN, 2008, p. 19). Fundamentalmente, o neoliberalismo determina uma intervenção mínima no mercado e, junto com esse Estado mínimo, vem a desregulamentação financeira, a flexibilização, a privatização, diminuição com os gastos do governo, etc. Ao social, é voltado o atendimento pontual e focalizado, em caso de extrema miséria. As políticas sociais rentáveis passam a ser atendidas em âmbito privado (paga-se pela saúde, educação, habitação, segurança...). Contudo, esse Estado é mínimo somente para o social, já que o capital é beneficiado amplamente por essas ações. Além do desmonte dos direitos sociais, houve também uma mudança no padrão de



produção, que trouxe consequências drásticas para a classe trabalhadora, fazendo com se exacerbasse as múltiplas expressões da questão social.

O novo modelo de produção foi retirado das fábricas japonesas e traz como principais características a flexibilização das relações de trabalho, a terceirização, o trabalho temporário, desregulamentado e a busca incessante em diminuir a força de trabalho viva. O Toyotismo, como é conhecido, exige dos trabalhadores maiores habilidades produtivas, levando-os a assumirem a condição de trabalhadores polivalentes, que desempenham diversas atividades ao mesmo tempo. O modelo marca um ataque aos direitos trabalhistas, pois além do retrocesso dos direitos já conquistados, ele também contribui para a desarticulação de classe, pois, apesar de muitas vezes exigir-se trabalho em equipe, devido às pressões sofridas, o trabalhador agora baseia-se no pensamento individual e egoísta.

Apesar de o Neoliberalismo assumir diferentes formas em cada lugar, o novo projeto econômico teve uma característica predominante: o desmonte do Estado de Bem-Estar social em quase todo o mundo e o veto da intervenção estatal. Seguindo a teoria liberal, o intervencionismo do Estado faz com que, além de causar uma crise fiscal, haja um comodismo social e um baixo desenvolvimento produtivo. A partir de então, o mercado torna-se novamente o melhor meio encontrado para satisfazer as necessidades dos indivíduos e o Estado passa a ser novamente a melhor estratégia para manter a ordem social, travando qualquer situação que pudesse impedir o livre desenvolvimento do capital.

Nas últimas décadas, foi visível o processo de involução dos direitos sociais. O esgotamento econômico implicou na redução da intervenção estatal e, conseqüentemente, no empobrecimento de grande parte da população.

Observa-se simultaneamente uma redução considerável nos gastos sociais, o que indica uma redução dos serviços sociais públicos e dos subsídios ao consumo popular, contribuindo para deteriorar as condições de vida da maioria absoluta da população, incluindo amplos setores das camadas médias. (LAURELL, 2002, p. 151).

O neoliberalismo retoma as teorias liberais que afirmam que o bem-estar social deve ser garantido em âmbito privado. Ou seja, o Estado deve intervir no mínimo, somente a favor daqueles que comprovem extrema necessidade. Sendo assim, "o neoliberalismo opõe-se radicalmente à universalidade, igualdade e gratuidade dos serviços sociais" (LAURELL, 2002, p. 163). Conforme elucida

Laurel(2002, p. 167), a ideologia neoliberal utiliza de quatro estratégias para desenvolver seu projeto econômico. São elas: cortes de gastos sociais públicos, centralização dos mesmos em programas seletivos contra a pobreza, privatização dos setores rentáveis e descentralização.

O Welfare State foi um marco das políticas sociais, mas é preciso destacar que, analisando pela perspectiva marxista, não se trata apenas de uma concessão espontânea desses direitos pelo Estado. Trata-se de conquista/concessão de direitos resultante de conflitos entre a classe hegemônica e a classe trabalhadora. Não obstante, esses direitos não deixam de ser estratégicos para o capital. Como evidenciara Marx e Engels (2007), o Estado moderno é o "comitê para gerir os negócios comuns de toda classe burguesa". Entretanto, tendemos a concordar com Coutinho (2005, p. 19) que sinaliza que, embora à época<sup>15</sup> Marx e Engels estivessem corretos nessa asserção, é necessário observar que:

(...)surgiram inúmeros fenômenos novos no mundo capitalista ocidental, tanto na esfera econômica quanto na política, que terminaram por modificar a própria natureza do Estado capitalista. Sem deixar de ser capitalista, esse Estado assumiu novas características, na medida em que se viu obrigado, pela pressão das lutas dos trabalhadores, a incorporar novos direitos de cidadania política e social. (*ibidem*).

As políticas sociais surgem meio a conflitos de classes dentro de um Estado com interesse em atender acima de tudo aos desmandos capitalistas. Porém, segundo Behring e Boschetti (2011, p. 37), embora elas sejam funcionais ao capitalismo - tanto econômico quanto politicamente - não pode ser tratada de forma unilateral. Além do ponto de vista econômico (tendência a diminuir o custo da reprodução da força de trabalho, estimular o consumo e aumentar a produtividade)e do ponto de vista político(servindo para legitimar o capitalismo, desmobilizar a classe, apaziguar conflitos, etc.), precisamos nos atentar para as contradições próprias das relações sociais e observar que “as políticas sociais podem ser centrais na agenda de lutas dos trabalhadores e no cotidiano de suas vidas, quando conseguem garantir ganhos para os trabalhadores e impor limites para o capital” (*ibidem*, p. 38).

---

<sup>15</sup> O manifesto do partido comunista foi escrito em 1848. Nessa época, o Estado era autoritário, excludente e coercitivo, com mínimo de direitos políticos e civis e nenhum direito social.

Mesmo que Marx e Engels (1848/2007) não se refiram diretamente aos direitos sociais<sup>16</sup>, trazem uma boa análise da organização de classe e suas conquistas:

Os operários começam a formar uniões contra os burgueses e atuam em comum na defesa de seus salários; chegam a fundar associações permanentes a fim de se prepararem, na previsão daqueles choques eventuais. Aqui e ali a luta se transforma em motim (...). Mas toda luta de classe é uma luta política (...). A organização do proletariado em classe e, portanto, em partido político, é incessantemente destruída pela concorrência que fazem entre si os próprios operários. Mas renasce sempre, e cada vez mais forte, mais firme, mais poderosa. Aproveita-se das divisões intestinas da burguesia para obrigá-la ao reconhecimento legal de certos interesses da classe operária, como, por exemplo, a lei da jornada de dez horas de trabalho na Inglaterra<sup>17</sup>.

Sob a luz do marxismo, as políticas públicas devem, portanto, ser vistas e analisadas no âmbito das relações sociais dentro da sociedade burguesa. Não apenas vista como uma benfeitoria do Estado, nem vista como uma simples imposição de classe. Elas existem como resultado de uma relação dialética de concessão e conquista. De todo modo, podemos perceber que não se trata de políticas concedidas por um Estado preocupado com o bem-estar da população e um possível ressarcimento de riqueza, mas sim políticas geradas por um Estado preocupado em manter o bom desenvolvimento do capitalismo.

Além da visão de perspectiva marxista, temos que ponderar também a concepção de autores que consideram que as políticas sociais são voltadas principalmente para redistribuição de rendas. Esses autores acreditam que as ações das políticas sociais diminuem as desigualdades, que, para eles, se apresentam naturalmente no sistema capitalista. Nas palavras de Pastorini (2009, p. 71)

Aqui, elas são concebidas como um conjunto organizado de atividades voltadas para corrigir ou reduzir os efeitos negativos que, para uma parte da população, produz a “natural” lógica do sistema capitalista. Quer dizer, as políticas sociais seriam aquelas ações que orientam o esforço social para a obtenção de um aumento nos níveis e qualidade de vida da população, contribuindo, dessa forma, para a diminuição das desigualdades sociais. Assim, estes pensadores definem como meta das políticas sociais, e, portanto, do assistente social a elas vinculado, a administração, a racionalização e redistribuição dos “escassos” recursos comunitários e/ou sociais, como forma de melhorar o bem-estar da população em seu conjunto.

---

<sup>16</sup> na época em que foram escritas as teorias marxistas, os direitos sociais eram irrisórios.

<sup>17</sup> Trecho retirado do Manifesto do Partido Comunista, escrito por Engels e Marx em 1848. Consulta na versão online <http://www.ebooksbrasil.org/eLibris/manifestocomunista.html>.

Pode-se deduzir que, para esses autores, o Serviço Social é uma extensão profissionalizada da filantropia, é o assistencialismo aperfeiçoado. Ao reconhecerem as Políticas Públicas como ações que, através da redistribuição de renda, minimizam as desigualdades sociais que "naturalmente" aparecem na sociedade, esses pensadores indicam, ainda que indiretamente, que quem as viabilizam – e aqui incluímos os assistentes sociais - não passam de zeladores das mesmas, submetendo os profissionais a características como a bondade e indulgência. Esses autores não observam, portanto, que as políticas sociais são frutos de relações contraditórias no sistema capitalista, são consequências de luta de classes. Eles transformam o pauperismo (pauperismo este que é estrutural nas sociedades capitalista), em problemas de âmbito apenas social.

Seguiremos o raciocínio a partir da visão de totalidade das políticas sociais, ou seja, reconhecendo sua função não só social (aquela que envolve a redistribuição de rendas e recursos e presta serviços básicos ao desenvolvimento humano), mas também as funções econômicas (que fazem diminuir os gastos necessários para produção e reprodução da força de trabalho, aumenta o consumo, etc.) e funções políticas (mobilização de classe, legitimidade da ordem social vigente, etc.).

## **1.4 políticas sociais no Brasil até a década de 80**

No Brasil e em outros países da América Latina, a insurgência das políticas sociais se deu de forma diferente dos demais países que passaram por todas as fases do capitalismo.

A expansão mundial do capitalismo - final do século XIX e início do século XX- assumiu características diferentes nos países considerados subdesenvolvidos. Segundo Lênin (2012, p. 111), o capitalismo em sua fase mais desenvolvida - constituída pela transição do capitalismo concorrencial para a fase dos monopólios (ou capitalismo financeiro) - está relacionado diretamente com a luta pela partilha do mundo. Sem haver mais espaço para desenvolvimento do capitalismo local, trava-se uma acirrada disputa entre as grandes potências mundiais pelo domínio de países-colônias. Esses países, aos quais incluímos o Brasil, não conseguiam manter um desenvolvimento industrial sem que houvesse necessidade da intervenção das

grandes potências. O desenvolvimento industrial desses países era ínfimo, constituído basicamente pela economia agrária e, ainda assim, pela monocultura, ou seja, os países limitavam-se a exportar somente um tipo de produto. No caso do Brasil, a principal exportação era o café. Enquanto em parte do mundo o capitalismo caminhava para sua fase imperialista, nos países periféricos, esse momento é vivido de forma embrionária, reproduzindo o que conhecemos como acumulação primitiva do capital. Mesmo havendo extração de mais-valia dos produtos produzidos pelos países subdesenvolvidos, sua conversão em capital só efetiva-se no mercado externo (CUEVA, 1983, p. 25). Esses países, apesar de serem, na teoria, politicamente livres, tornaram-se dependentes financeiramente e foram obrigados a submeter-se às exigências ditadas pelas grandes potências. Essas, do outro lado, tentam de toda forma obter o maior número de colonizados possíveis, a fim de alcançar as mais variadas fontes de matérias-primas descobertas e a descobrir.

É nessa conjuntura econômica que o Brasil constrói, desordenadamente, sua composição social. É dessa mesma forma que desenvolvem-se no país políticas sociais com as características particulares desse processo. A partir da Independência, em 1822, o Brasil conquista autonomia política, deixando de receber as ordens de Portugal. No entanto, o país continuava sendo agrário e escravocrata. A economia percorreu, então, um sentido inverso, passando à subserviência exterior. Tanto para o comércio internacional quanto para o Brasil, a obtenção do lucro era fundamental, porém, as ideias liberais, que embasavam o raciocínio econômico burguês, chocavam-se diretamente com a realidade social brasileira. Em um país escravocrata, a teoria liberal torna-se basicamente uma incoerência. Como ilustra Schwarz

Sendo uma propriedade, um escravo pode ser vendido, mas não despedido. O trabalhador livre, nesse ponto, dá mais liberdade a seu patrão, além de imobilizar menos capital. Este aspecto - um entre muitos - indica o limite que a escravatura opunha à racionalização produtiva. (...) Fundada na violência e na disciplina militar, a produção escravista dependia da autoridade, mais que da eficácia (2000, p. 14).

Schwarz continua seu raciocínio afirmando que através da colonização brasileira foram produzidas três classes sociais: os escravos, os latifundiários e os "homens livres". Não sendo nem escravo e nem latifundiários, os homens livres dependiam materialmente de um tipo de relação: o favor - mediação quase universal. "Mesmo profissões liberais, como a medicina, ou qualificações operárias,

como a tipografia, que, na acepção europeia, não deviam nada a ninguém, entre nós eram governadas por ele" (Ibidem). Sendo essa a relação fundamental da sociedade, opunha-se radicalmente à liberdade determinada pelo liberalismo, já que o favor conduz à dependência do indivíduo que está submetido a essa relação. Para Fernandes (1992 apud Behring e Boschetti, 2011, p.74), são os latifundiários, ou senhor colonial, que através de privilégios transformam-se em cidadãos. Nas palavras de Behring e Boschetti (ibidem), "a democracia não era uma condição geral da sociedade: estava aprisionada no âmbito da sociedade civil, da qual faziam parte apenas as classes dominantes".

Se compreendermos que as políticas sociais surgem através das lutas de classe em um movimento de concessão x conquista, percebemos também que em um país cujo desenvolvimento econômico se dá através de mão de obra escrava, essas políticas serão praticamente ausentes. Justamente por isso, só é possível falarmos com clareza de políticas sociais em um Brasil Republicano.

As primeiras iniciativas de proteção social patrocinadas pelo Estado só serão vistas após a abolição da escravatura e Proclamação da República, no final do século XIX. Em 1888, foi regulado o direito à aposentadoria e licença em caso de doença aos funcionários dos correios<sup>18</sup>. Em 1889 e 1890, foram os funcionários da Imprensa Nacional e ferroviários que receberam o direito de aposentadoria. Em 1891, foi instituída a lei que determinava a idade mínima de 12 anos para iniciar a atividade laboral no Brasil<sup>19</sup>.

O período entre o final do século XIX e início do século XX é marcado pela transição da Escravidão para a República. Essa transição, no entanto, não foi mediada por um projeto societário de inclusão, fazendo com que diversos indivíduos que antes eram escravos e passaram à condição de livres, fossem relegados à própria sorte e à bondade alheia, ficando, muitas vezes, sem qualquer tipo de amparo. Essa condição, inclusive, defrontava-se diretamente com a Lei 16, de 1830, que discorria sobre o código criminal do Império. Pela referida lei, era constituído crime "mendigar" e "vadiar". Os excluídos eram criminalizados e transformados em alvo de intervenção da polícia. Para Ianni (1992, p. 63), devido a essa singular

---

<sup>18</sup> Decreto disponível em <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-9912-a-26-marco-1888-542383-publicacaooriginal-50955-pe.html>. Acesso em 20/09/2015

<sup>19</sup> Para esses, consultar Behring e Boschetti (2011) e a página da Previdência Social <http://www.previdencia.gov.br/acesso-a-informacao/institucional/historico/periodo-de-1888-1933/>

transição do país para o capitalismo, o Brasil da modernidade encontra-se impregnado pelos resquícios históricos do passado.

De acordo com Behring e Boschetti (2011, p. 80), no início do século XX a entrada de imigrantes no Brasil trouxe também a inspirações anarquistas e socialistas, de movimentos europeus. Essa influência resultou, em 1911, na conquista pela diminuição da jornada de trabalho para 12 horas diárias. No entanto, assim como a lei que determinava a idade mínima para o trabalho, essa lei também não foi cumprida. Esses foram os passos iniciais do Sistema Previdenciário brasileiro. Contudo, o marco da Previdência Social no Brasil foi a instituição da Lei Elói Chaves, em 1923. A lei cria no país as Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAP's) para ferroviários, que contava com aposentadoria por invalidez, por tempo de trabalho e com assistência médica, mediante contribuição dos trabalhadores, empregadores e do Estado. Tanto as CAP's quanto o seu sucessor, o Instituto de Aposentadoria e Pensão (IAP's), são as formas embrionárias do sistema de Seguridade Social Brasileiro. Apesar desse avanço, a questão social deveria ser vista no país, como afirmou o próprio presidente à época - Washington Luiz - como caso de polícia.

Nota-se que os direitos sociais eram voltados sobretudo aos trabalhadores incluídos no mercado de trabalho. Aqueles que estavam desempregados, ficavam desprotegidos de riscos sociais. Até então, não havia intervenção estatal na área social, pois essa não era considerada como função do estado. A pobreza era considerada como um problema individual de disfunção social e não enxergada coletivamente, em âmbito político, como sendo expressão da Questão Social. A forma de assistência aos excluídos era dada através da caridade, sobretudo da Igreja. Prática, essa, que podemos visualizar desde os primórdios da sociedade. No Brasil, já nos primeiros anos de seu descobrimento, instituições caritativas e filantrópicas assumiam a assistência aos pobres, caracterizada como ato de benevolência. As assistências médica e social confundiam-se entre si. A exemplo disso, temos a Santa Casa de Misericórdia, que desde 1539 desempenha papel assistencial na doença, morte e abandono. Nesse mesmo perfil, também foram fundadas nos séculos XVI e XVII outras instituições assistenciais - vinculadas quase sempre à Igreja Católica - como o Convento de São Bento, Recolhimento Santa

Tereza, Irmandade de Misericórdia, etc. Todos esses distribuindo ajuda material, médica e espiritual (MESTRINER, 2001).

A partir de 1930, sob o comando do presidente populista Getúlio Vargas, as políticas sociais começam a tomar forma no Brasil. Em 1938, o governo institui o Conselho Nacional de Serviço Social. Porém, o conselho à época estava longe de ser o representante fiel do cidadão. Em plena ditadura do Estado Novo, a compreensão que se tinha era de que seriam os intelectuais que deveriam intermediar a relação dos pobres com o Estado e sociedade civil, vetando o poder de voz dessa camada.

O CNSS abriu espaço para em 1942 ser criada a Legião Brasileira de Assistência (LBA). A LBA foi um órgão público que a princípio tinha como objetivo assistir as famílias dos pracinhas envolvidos na guerra. Esse órgão não garantia direitos, a partir do momento em que se dependia da boa vontade dos envolvidos. Posteriormente, a LBA ampliou suas ações àqueles que não estavam cobertos pelos direitos previdenciários, passando a atender emergencialmente em determinadas situações. À frente da LBA estava a primeira-dama do país, Darcy Vargas. Tradicionalmente, a função de presidente da LBA foi assumida pelas esposas dos governantes do país. Tal fato corrobora a herança paternalista da política de assistência social, que tem, ainda hoje, resquícios do damismo na gestão pública.

No Rio de Janeiro, é criada em 1947 a Fundação Leão XIII, que seria um marco diferencial da atuação da assistência social brasileira até então. A fundação intervinha sistematicamente (com educação, assistência médica, lazer, cultura e intervenção material) em algumas favelas do Rio de Janeiro.

Esses são, no Brasil, os primeiros traços de política social, imbuídos de contradições, subalternidade, conservadorismo e interesses de uma classe hegemônica.

Nos anos seguintes, o Brasil passou por uma das fases mais emblemáticas de sua história: a queda do estado democrático e o advento da ditadura militar, que estendeu-se por vinte e um anos. A crise política se arrastava desde a renúncia de Jânio Quadros, em 1961. Seu vice-presidente, João Goulart, assumiu o governo em um clima político adverso, marcado por disputas políticas opostas, tendo de um lado o setores progressistas e do outro conservadores, divergindo sobre o rumo que



tomava o país. O Brasil passava por um período de discussão sobre as chamadas "reformas de base"<sup>20</sup>, trazida à tona pelo governo de Jango.

Todo esse discurso causava bastante preocupação aos setores mais conservadores da sociedade, já que o mundo vivia o auge da Guerra Fria. Duas grandes potências mundiais (União Soviética e Estados Unidos) disputavam a hegemonia política, militar e econômica do mundo. De um lado o Bloco socialista e de outro as ideologias capitalistas. Todas as ideias reformistas de Jango fez com que parte do país o associasse ao comunismo e o julgasse como uma ameaça. Como afirma Coimbra (1995, p.5), esse processo de anticomunismo veio trazido da década de 1930, quando membros do Partido Comunista Brasileiro (PCB) tentaram dar um golpe contra Getúlio Vargas. Todo esse temor fez parte da burguesia realizar, em março de 1964, a "Marcha da família com Deus pela liberdade", que além de contar com famílias temerosas pela implantação do comunismo, contava também com apoio do clero. Em 1º de abril de 1964, Jango é deposto e foi implantada a ditadura militar brasileira, perdurando até 1985.

A ditadura militar perpassou vários países do cone sul, tendo apoio político e financeiro do governo dos Estados Unidos. Tais ditaduras apresentavam um caráter antidemocrático e se apropriavam das riquezas nacionais, contribuindo, assim, para ampliar a desigualdade econômica e social dos países. Os regimes ditatoriais fecharam entidades estudantis, desmantelaram sindicatos e impuseram uma censura férrea à imprensa. Ao mesmo tempo em que reprimiam toda e qualquer forma de oposição, os militares promoviam a recuperação econômica de seus países. A América do Sul passara por diversas experiências neoliberais, onde houve privatizações de empresas estatais, corte de gastos públicos, desregulamentação de serviços e fim de benefícios trabalhistas. Com o tempo, tal política gerou uma grave crise econômica na América do Sul. A recessão abalou as bases das ditaduras e contribuiu para enfraquecer os regimes militares na década de 1980. Aos poucos, a democracia voltou a se instalar no continente.

---

<sup>20</sup> Como reformas de base, entendem-se reformas estruturais bancárias, econômicas, educacionais, políticas administrativas, urbana e fiscal.

## **2 DIREITOS, POLÍTICAS PÚBLICAS E POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA**

A década de 1980 é considerada uma década perdida para a América Latina, uma vez que essa foi marcada por uma terrível estagnação econômica. No entanto, no que se refere às conquistas políticas, a década foi um marco para o início da história brasileira contemporânea. O ressurgimento dos movimentos sociais organizados, que anteriormente havia sido silenciado pela ditadura militar instaurada no país, colocou na pauta da constituinte as demandas dos segmentos excluídos da sociedade. Com isso, em 1988 é promulgada a nova Constituição Brasileira, considerada por muitos a Constituição Cidadã, pela ampla atenção destinada à garantia dos direitos. Tal conquista não amenizou a desigualdade social encontrada no país, dotada de extremos latentes. A clara opção política pela adoção do modelo econômico neoliberal na década de 1990, que desmantela políticas sociais, reduziu a intervenção estatal no trato das expressões da Questão Social, limitando-a a ações paliativas e focalizadas. Neste contexto, ser pobre significa viver em constante vulnerabilidade social, seja pela ausência de políticas públicas que atendam adequadamente suas demandas ou pelas constantes violações sofridas por essa camada populacional.

Não obstante, as violações de direitos humanos não podem ser consideradas recentes. A título de ilustração, temos a conhecida “operação mata-mendigos”, que aconteceu durante o governo de Carlos Lacerda, no ex-Estado da Guanabara e que foi denunciada por toda a imprensa nacional da época. A operação ficou marcada por desencadear uma espécie de “limpeza social”, em que a então secretária de Serviços Sociais, Sandra Cavalcanti, teria sido acusada por antilacerdistas de iniciar um processo de higienização da cidade, removendo os moradores de suas casas nos morros sem qualquer preocupação com o bem-estar social. A operação, anterior ao Golpe de Estado de 1964 que derrubou o presidente João Goulart, teve um saldo de mais de 10 indigentes torturados e assassinados e que dias depois apareceram jogados às margens do Rio Guandu.

Ainda que tenhamos consciência do ideário político adotado pelo Estado brasileiro, atentemos ao que diz a Constituição Federal Brasileira de 1988:

Art. 5º - Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a

inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade. (Constituição Federal Brasileira, 1988).

Como afirmado na Carta Magna, todos são iguais perante a lei, sendo esse direito inviolável. Também é afirmado por ela que não pode ser violado o direito à vida, bem como não pode ser violado o direito à liberdade, à segurança e à propriedade.

O artigo 6º da CF/88 garante aos indivíduos os direitos sociais, sendo que são considerados direitos sociais "a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição" (CF/88, Art. 6º). Esses são os direitos positivos, ou seja, que devem ser ofertados pelo Estado. A lei brasileira assegura a todos os indivíduos que habitam seu território uma vida digna, portanto, devem ser proporcionadas a eles condições para que seja efetivado esse direito.

Partindo do pressuposto de que todos são iguais perante a lei, não deve haver discriminação no acesso às políticas públicas que garantem ao indivíduo usufruir desses direitos fundamentais. Ainda assim, sabemos que é recorrente uma segregação entre o cidadão consumidor (aquele que pode pagar pelos bens de serviço) do usuário de políticas públicas afiançadas pelo governo ou organizações da sociedade civil. Em muitos os casos, aquilo que é público é visto como "ruim", sendo assim, os usuários do serviço público são colocados em posições inferiorizadas. Não só isso, aqueles que não demonstram para a sociedade seu poder de aquisição (comprando aparelhos modernos, vestindo-se bem, etc.) são excluídos de diversos círculos sociais. É o consumo que faz com que haja uma maior aceitação na sociedade.

O pensador liberal Ludwig Von Mises<sup>21</sup> já dizia, em sua doutrina ideológica, que no sistema capitalista são os consumidores quem mandam. E aqui, para contrapor essa teoria, novamente remeteremos ao pensamento de Marx sobre o valor de uso e valor de troca. A mercadoria deixa de ser vista como um valor de uso (um casaco serve para proteger do frio) e passa a ser valorizada pelo seu valor intrínseco de troca. Ela adquire um valor social e é trocada sumariamente por status. A esse conceito, Marx deu o nome de fetichismo. O fetiche da mercadoria, portanto,

---

<sup>21</sup> As teorias do economista podem ser observadas na página do seu instituto no Brasil - <http://www.mises.org.br/Default.aspx>.

faz com que o consumidor perca o controle sobre aquilo que lhe é necessário consumir e utilize aquilo que lhe é imposto socialmente.

A população em situação de rua é, frequentemente, colocada para segundo plano nas agendas dos governos. Da mesma forma que todos os outros cidadãos, a pessoa que se encontra em situação de rua deve ter garantido os direitos sociais, como também o direito à Seguridade Social, como está disposto no art. 194 da CF/88.

A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, a previdência e à assistência social.

## **2.1 Dos direitos**

### **À saúde**

É garantido a todas as pessoas no Brasil, mesmo sem documento de identificação e moradia, o pronto atendimento na rede pública de saúde, assim como deve ser garantido o acesso aos seus serviços e ações. Mesmo que esse direito seja universal e, portanto, deva ter cobertura ampla, foi compreendido pela Saúde Pública que era necessário criar um atendimento específico para população em situação de rua. Foi instituído, então, o Consultório na Rua, que garante o atendimento primário a essa população. Dessa forma, é possível criar uma aproximação de profissionais capacitados com os moradores em situação de rua, observando suas demandas específicas, de modo que viabilize da melhor forma possível o acesso dessa população aos serviços de saúde.

### **À previdência**

A previdência social tem caráter contributivo, ou seja, é direcionada àqueles que contribuem ou contribuíram com a previdência social. É destinada à proteger os trabalhadores, garantindo as condições básicas de vida, de eventuais riscos, incapacidades, idade avançada, prisão, desemprego, etc.

### **À Assistência Social**

Como preconizado na Carta Magna, a assistência social deve ser prestada a quem dela necessitar, independente de qualquer tipo de contribuição. São objetivos da assistência social, segundo a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 203:

- I – a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;
- II – o amparo às crianças e adolescentes carentes;
- III – a promoção da integração ao mercado de trabalho;
- IV – a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;
- V – a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso

Sendo assim, como previsto em lei, todos aqueles que necessitarem da assistência social, tem o direito de receber proteção social do Estado, sob forma de serviços, ações, benefícios, projetos, programas, etc.

Além da população em situação de rua ter seus direitos respaldados pela leis vigentes no país, em 2009 foi instituída, através do decreto nº 7053 da Presidência da República, a Política Nacional para População em Situação de Rua. A referida política visa organizar as ações e políticas públicas voltadas à população em situação de rua - com integração e articulação de todos os setores do governo e sociedade civil - a fim de garantir a todos o acesso aos direitos e oportunidade para o desenvolvimento da vida social. Também é objetivo dessa política reintegrar ao convívio comunitário e familiar as pessoas que estão com seus vínculos familiares e comunitários rompidos e fragilizados. Além disso, em tempo em que se naturaliza a pobreza, essa política vem reafirmar as necessidades peculiares desse segmento populacional, colocando em pauta o debate e o trazendo para responsabilidade do Estado.

Apesar da Política de Assistência Social ser referência para atender as questões ligadas à população em situação de rua - sobretudo após a alteração da LOAS pela Lei nº 11.258/05, que dispõe sobre a inclusão de serviços de atendimento e amparo a pessoas em situação de rua - a Política Nacional de População em Situação de Rua é pensada de forma a integralizar e articular outras políticas. Assim como as demandas da população em situação de rua não são unívocas (o problema não é somente a falta de moradia, ou ausência de recursos materiais para sobrevivência), as políticas voltadas a ela não podem ser pensadas de forma singular. Essa integração retira da assistência social a exclusividade de atendimento e engloba outros setores, como a educação, saúde, segurança,

habitação, trabalho e renda, etc. É importante perceber que a demanda desse grupo populacional não é apenas o acolhimento institucional - que, ao contrário, deve ser pensado apenas como medida provisória - mas sim o desenvolvimento das potencialidades, a autonomia, emancipação e a reinclusão social desse segmento. Como afirma Sposati (2009, p. 33)

Muitas inseguranças e riscos estão relacionados ao trabalho, à habitação, à educação, à saúde, ao transporte, entre tantas outras áreas nas quais se setorizam as respostas às necessidades humanas. Não são todas as necessidades humanas de proteção que estão para a resolutividade da assistência social, como também não são as necessidades de proteção social dos pobres que aqui são consideradas como específicas da assistência social. Elas são comuns a várias políticas sociais e econômicas.

## **2.2 Política de Assistência Social**

A partir da regulamentação da Lei Orgânica de Assistência Social, a política pública a qual se refere passa a ter novos contornos, baseado em um modelo de gestão descentralizado, com controle e participação social. Com isso, os governos (nos âmbitos federal, estadual e municipal) passam a ter maiores responsabilidades nas implementações de políticas públicas, ficando responsáveis pela gestão e o cofinanciamento das mesmas.

A descentralização implica em uma transferência de responsabilidades. O que antes ficava unicamente a cargo do governo federal, após a descentralização é dividido para os governos municipais e estaduais, fazendo com que haja uma maior aproximação das pessoas com seu território e uma maior participação da sociedade.

Porém, como enfatiza Souza (2002, p. 433), essa relação de descentralização, apesar de gerar uma expansão do papel dos governos, gera também uma tensão relativa à distribuição dos poderes. Esses problemas relacionam-se a vários fatores, entre eles à disparidade na captação de recursos de cada localidade, "o que faz com que alguns serviços sociais estejam em uma espécie de limbo governamental" (Ibidem, p. 438). Ainda utilizando Souza (2004), podemos compreender que, apesar de estipular-se um padrão de execução e implementação de serviços, os governos locais divergem entre si na capacidade de destinar recursos para executar as políticas sociais.

(...) a maioria dos municípios não tem capacidade para expandir a arrecadação de impostos nem é capaz de financiar nenhuma atividade além do pagamento dos servidores públicos, muitos com salários abaixo do

mínimo, e de desempenhar, com recursos transferidos para tal fim, algumas atividades relacionadas à prestação de serviços de saúde e educação (Ibidem, p. 438).

Como discutido anteriormente, as políticas sociais surgem em função do sistema econômico, abstraindo qualquer interesse em mudar a dinâmica da pobreza e suas refrações na sociedade. Por ser constantemente associada a um histórico de favor, benemerência e clientelismo, a política de assistência social é, por inúmeras vezes, relegada e desvinculada do seu caráter político.

A primeira Política de Assistência Social foi criada somente em 1998 - dez anos após instituir-se a "Constituição Cidadã" e cinco anos após a promulgação da LOAS. A política, no entanto, entrou em confronto com as ideias do programa Comunidade Solidária, do governo do então presidente Fernando Henrique Cardoso, cujo maior objetivo era o combate à fome e à pobreza<sup>22</sup>. Esse programa

Reitera a tradição nesta área que é a fragmentação e superposição de ações. Esta pulverização mantém a Assistência Social sem clara definição como política pública e é funcional ao caráter focalista que o neoliberalismo impõe às políticas sociais na contemporaneidade. Ao repartir e obscurecer em vários Ministérios as atribuições constitucionais previstas para a Assistência Social, a MP [*medida provisória*] contribui para fragilizá-la como direito de cidadania e dever do Estado. (Yazbek, 1995 apud Couto, Yazbek, Raichelis, 2011, p. 32).

Em 2004, foi aprovada uma nova versão da Política Nacional de Assistência Social. No ano seguinte, aprova-se a Norma Operacional Básica/NOB e implementa-se o Sistema Único de Assistência Social. O SUAS- sancionado apenas em 2011 pela lei 12.435/2011 - foi gerado para uma melhor coordenação dessa política e recursos. A partir de então, passa a vigorar em todo o território nacional um único modelo de gestão, na perspectiva de consolidar a rede socioassistencial. Assim, é possível trabalhar na perspectiva de garantir os direitos dispostos em lei. Apesar dos novos contornos tomados pela PNAS, os profissionais envolvidos com essa política enfrentam recorrentes embarreiramentos, ditados pela ideologia neoliberal. Essa ideologia prevê um mínimo ao social e afasta da cidadania o pobre que não pode pagar pelas políticas sociais.

As ações do SUAS são orientadas conforme o que está determinado na PNAS, e a gestão de suas ações baseia-se na NOB/SUAS. Através da NOB/SUAS

---

<sup>22</sup> Pobreza, esta, que sabemos que ainda que sejam atenuadas, não serão combatidas no sistema capitalista de produção.

(modificada em 2012), normatiza-se o que é determinado pelo pacto federativo e discrimina as competências de cada ente.

Art. 1º A política de assistência social, que tem por funções a proteção social, a vigilância socioassistencial e a defesa de direitos, organiza-se sob a forma de sistema público não contributivo, descentralizado e participativo, denominado Sistema Único de Assistência Social - SUAS. (BRASIL, 2012).

Entre algumas responsabilidades, destacamos as seguintes, previstas pela NOB/SUAS (2012, p. 20) como sendo de ação dos três entes:

Art. 12. Constituem responsabilidades comuns à União, Estados, Distrito Federal e Municípios:

III - normatizar e regular a política de assistência social em cada esfera de governo, em consonância com as normas gerais da União;

XII - assegurar recursos orçamentários e financeiros próprios para o financiamento dos serviços tipificados e benefícios assistenciais de sua competência, alocando-os no fundo de assistência social;

XVI - garantir a integralidade da proteção socioassistencial à população, primando pela qualificação dos serviços do SUAS, exercendo essa responsabilidade de forma compartilhada entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios;

XVII - garantir e organizar a oferta dos serviços socioassistenciais conforme Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais;

Com esse recorte, enfatizamos o que é discutido nesse trabalho. Os incisos citados acima evidenciam o compromisso da Política de Assistência Social em assegurar a universalidade e integralidade dos serviços, realizá-los com qualidade e em conformidade com as leis vigentes, confirmando a perspectiva do direito, não mais clientelismo.

Conforme preconiza a Constituição Federal de 1988, o financiamento da seguridade social - a qual se inclui a Assistência Social - deve ser realizado por toda sociedade - através dos recursos orçamentais da União, Distrito Federal, estados e municípios e por contribuições sociais.

Segundo Brandão (2012, p. 9), a PNAS e a NOB/SUAS enfrentam desafios no campo do financiamento. São alguns deles: 1- agrupar, por cada ente em um único fundo, todos os recursos do orçamento público para a política de assistência social. Os recursos federais são alocados no Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), os recursos do Distrito federal são alocados no Fundo de Assistência Social



do Distrito Federal, os dos estados e municípios são alocadas nas unidades orçamentárias conhecidas por, respectivamente, Fundos Estaduais de Assistência Social e Fundos Municipais de Assistência Social. 2- Estruturar os Fundos de Assistência Social para garantir que seja dada continuidade nas ações de assistência social, de forma a assegurar a eficiência dos gastos e a integralidade das ações. 3- Afastar o traço clientelista das ações assistenciais, consolidando, por meio de incentivos financeiros e estruturais, os princípios e diretrizes dispostos na LOAS.

Através do SUAS, são criados quatro tipo de gestão: Da União, do Distrito Federal, dos estados e municípios. É fundamento do SUAS a cooperação de ações e financiamento entre os entes federados. Os recursos federais destinados aos serviços, programas e gestão da política de assistência social são transferidos automaticamente para os fundos regionais e municipais de assistência social, visando, justamente, manter a regularidade e continuidade dos serviços, programas e projetos socioassistenciais. Os municípios que não apresentam condições suficientes para aderirem ao sistema têm suas funções assumidas pelo estado (BRANDÃO, 2012, p. 10).

Para receber repasse de recursos do Governo Federal, os estados, Distrito Federal e municípios devem responder a três critérios iniciais (LOAS,2009) . São eles: 1- ter efetiva instituição e funcionamento de Conselho de Assistência Social, paritário entre governo e sociedade civil; 2- criar o Fundo de Assistência Social, com controle dos respectivos conselhos; 3- criar, respeitando as diretrizes das normas vigentes, um Plano de Assistência Social. Esses três critérios compõem, juntos, a gestão pública do SUAS.

Outro avanço importante apresentado ao SUAS em 2009 foi a aprovação da Política Nacional dos Serviços Socioassistenciais. Através dessa política, padronizam-se, nacionalmente, os objetivos e formas de como são ofertados cada serviço.

Os valores a serem repassados pelo cofinanciamento são determinados conforme a modalidade e complexidade dos serviços. Esse processo é chamado de Piso de Proteção e, no âmbito do SUAS, os serviços de Proteção Social são divididos em Proteção Social Básica e Proteção Social Especial de Média e Alta Complexidade. Os pisos destinados à proteção social básica podem ser: Piso Básico Fixo (destinado à proteção social básica, para atender ao Serviço de Proteção e

Atendimento Integral à Família, realizado na CRAS); Piso Básico Variável (destinado às ações socioassistenciais continuadas da proteção básica, como por exemplo, o PROJOVEM, o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculo e o Programa de Erradicação ao Trabalho Infantil). Os pisos destinados à proteção social especial de média e alta complexidades podem ser: Piso de Transição de Média Complexidade (destinado a serviços de habilitação e reabilitação de deficientes, ao atendimento de pessoas idosas e com deficiência, etc.); Piso Fixo de Média Complexidade (destinado a serviços prestados no Centro de Referência Especializado de Assistência Social, serviços do Centro Pop); Piso Fixo de Alta Complexidade I (destinado a acolhimento institucional) e Piso Fixo de Alta Complexidade II (destinados ao acolhimento institucional para população em situação de rua).

As atitudes citadas anteriormente buscam a superação de um modelo de gestão descontínuo, com ações focalizadas e de pouca eficiência. Para tanto, é necessário adequar as ações socioassistenciais a novas diretrizes de serviços. Isso gera um processo fundamental de mudança, ainda que gradativamente. O compromisso do SUAS em afirmar a Assistência Social como direito leva a um rompimento com as práticas benemerentes e assistencialistas, e exige a ruptura de uma cultura política histórica praticada no Brasil: "a ideologia do favor".

Pode-se afirmar que a implantação da PNAS e do SUAS tem liberado, em todo o território nacional, forças políticas que, não sem resistências, disputam a direção social da assistência social na perspectiva da justiça e dos direitos que ela deve consagrar, a partir das profundas alterações que propõe nas referências conceituais, na estrutura organizativa e na lógica de gestão e controle das ações na área. (Couto, Yazbek, Raichelis, 2011, p. 38).

A PNAS também reafirma a necessidade de articulação entre políticas e ações de outros setores, objetivando o enfrentamento em conjunto das consequências da desigualdade, de forma a superar a fragmentação no atendimento às necessidades sociais.

Além de voltar-se aos problemas que impedem a reprodução da força de trabalho, a política de assistência social direciona-se também para os indivíduos com vínculos sociais fragilizados e a "cidadãos e grupos que se encontram em

situação de vulnerabilidade e riscos" (PNAS, 2009, p.34).<sup>23</sup> Nesse caso, a pobreza (e a assistência prestada a partir dela) não é reduzida apenas à ausência de materiais para uso e consumo. Evidencia-se, também, as situações consequentes dessa ausência, como problemas com relacionamento, dificuldades com empoderamento, estigmas enfrentados, etc.

No entanto, conforme nos relata Vianna, "muitos fatores concorrem para que, no Brasil, bem-estar, seguridade social e análogos não passem de palavras" (VIANNA, 1999 apud OLIVEIRA, 2003). Ao que tudo indica, a cultura política e ideológica dos gestores da assistência social tem grande influência na consolidação de Políticas Públicas.

Os serviços de assistência foram, ao longo da história, praticados recorrentemente por "pessoas caridosas" e instituições filantrópicas, que não mantinham relação direta com a gestão governamental. Ainda hoje, mesmo as instituições geridas pelo governo guardam resquícios conservadores e que não condizem com o redesenho da Política de Assistência Social. Muitos dos Serviços de Acolhimento Institucional que temos atualmente partem de uma ideia higienista, segregacionista, focalista e de assistencialismo. Visando adequar os serviços aos parâmetros regulados nacionalmente, em 2012 foi iniciado pelo Ministério do Desenvolvimento Social o processo de Expansão Qualificada e Reordenamento dos Serviços Socioassistenciais, que abrange o Serviço de Acolhimento Institucional para População em Situação de Rua, do qual tratamos aqui.

No âmbito do SUAS, os serviços de Proteção Social são divididos em Proteção Social Básica e Proteção Social Especial de Média e Alta Complexidade. A Proteção Social Básica tem por objetivo prevenir situações de risco, desenvolvendo potencialidades e trabalhando com o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. A Proteção Social Especial é destinada aos indivíduos e famílias já em situação de risco e exige maior complexidade pela natureza do que protege, das atenções que requer e da estreita interface com o sistema de garantia de direitos

---

<sup>23</sup> O conceito de riscos e vulnerabilidades social não estão especificados claramente na PNAS. Sposati (2009, p. 29) define risco como sendo fruto do "convívio conflituoso, de formas de pensar diversas, bem como das ofensas, da presença de desigualdade, do desrespeito à equidade e das violações das integridades física e psíquica. São os riscos que surgem das relações e que levam, como já indicado, à apartação, ao isolamento, ao abandono, à exclusão. Ainda podem ser incluídos os riscos relacionados à violência física e sexual nas formas de convívio".

(MDS, 2011). A organização da Proteção Social Especial é dividida em Média e Alta Complexidade e considera a especificidade do atendimento ofertado e a gravidade das situações vivenciadas pelas famílias e indivíduos. A Média Complexidade é voltada para prevenir o agravamento das vulnerabilidades decorrentes de situações de violência, fragilização de vínculos familiares e comunitários, privações, explorações, violência, violações de direitos, etc. Já a Alta Complexidade caracteriza-se pela proteção integral do indivíduo, geralmente vinda na forma do abrigo e/ou afastamento de seu núcleo familiar. Os Serviços de Alta Complexidade são aqueles destinados a indivíduos e famílias que tenham seus vínculos rompidos ou que estejam sem referência, em condições onde não conseguem se autossustentar, desalojadas, em processo de migração, com ausência de residência ou que, por algum motivo, necessite ser afastado do seu núcleo familiar e recorre ao acolhimento provisório.

É importante destacar que a PNAS trabalha na perspectiva de territorialidade, com centralidade na família. Nesse aspecto, retira-se o foco do indivíduo e evidencia-se o núcleo familiar, "entendendo-o como mediação fundamental entre sujeitos e sociedade" (COUTO, YAZBEK, RAICHELIS, 2011, p. 44). Para Escorel, (2009, p.11), as relações familiares constituem como a principal referência de reconhecimento do indivíduo, servindo como apoio nas adversidades. Quando as relações sociais presentes nessa instituição são rompidas, há um isolamento no qual "os indivíduos não compartilham nenhum lugar social, e não estão ancorados a nenhuma 'unidade de pertencimento' familiar ou comunitária (Ibidem)". Porém, como orienta a NOB/SUAS, é necessário observar os novos arranjos e estruturas familiares, destacando o entendimento da família como sendo o "núcleo afetivo, vinculado por laços consanguíneos, de aliança ou afinidade, que circunscrevem obrigações recíprocas e mútuas, organizadas em torno de relações de geração e de gênero" (BRASIL, 2005, p.19). No entanto, a centralidade na família é uma perspectiva bastante polêmica, pois pode sugerir atitudes conservadoras em relação às políticas públicas.

Não basta constatar as transformações por que passam as famílias, se persistirem abordagens conservadoras e disciplinadoras no trabalho profissional que se realiza. O reforço da abordagem familiar no contexto das políticas sociais, tendência que se observa não apenas na assistência social requer, portanto, cuidados redobrados para que não se produzam regressões conservadoras no trato com as famílias, nem se ampliem ainda

mais as pressões sobre as inúmeras responsabilizações que devem assumir, especialmente no caso das famílias pobres. (BRASIL, 2008, p. 59).

Além disso, é preciso estar atento ao ambiente familiar, pois considera-se que o mesmo local que serve como ambiente de proteção, pode ser também o principal lugar em que se tem violência e violação dos direitos.

## **2.3 Perfil contemporâneo**

Traçar um perfil quantitativo da população em situação de rua é, de forma geral, bastante difícil devido à constante migração do grupo e por essa população não ser incluída no Censo Demográfico Brasileiro (já que sua coleta de dados é de base familiar). Através de levantamentos recentes<sup>24</sup>, é possível identificar alguns motivos que levam as pessoas a estabelecerem as ruas como espaço principal de convívio e moradia, porém, não é possível determinar concretamente o que leva a esse fenômeno. É fato, para nossa concepção de pesquisa, que essa condição está intrinsecamente vinculada ao sistema capitalista, porém, não é possível dimensionar as causas subjetivas que levam a tal. Sabemos que não há uma única condição. Vários são os motivos conhecidos, mas alguns deles aparecem com mais frequência, como o desemprego, uso de drogas, problemas familiares, etc.

Em 2008, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), no intuito de tentar quantificar e caracterizar essa população, realizou a Pesquisa Nacional sobre População em Situação de Rua. De 71 municípios participantes em todo o Brasil<sup>25</sup>, foi contabilizada cerca de 32 mil pessoas vivendo em situação de rua<sup>26</sup>. Por não terem moradia, esse grupo populacional passou por muito tempo invisível ao Estado, dificultando a criação de políticas públicas regidas por números.

---

<sup>24</sup> Utilizamos como referência a Pesquisa Nacional para População em Situação de Rua, realizada em 2007 pelo Núcleo de Defesa dos Direitos Humanos da Defensoria Pública do Rio de Janeiro e o censo municipal realizado pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social do Rio de Janeiro, no ano de 2013. Nenhum desses censos englobam a totalidade de moradores em situação de rua do país ou sequer do estado do Rio de Janeiro.

<sup>25</sup> Esse dado refere-se à Pesquisa Nacional Sobre a População em Situação de Rua, realizada pelo MDS em parceria com a UNESCO. Outros censos foram realizados individualmente pelos próprios municípios, como São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre e Recife.

<sup>26</sup> Esta pesquisa não condiz com a totalidade de pessoas vivendo em situação de rua, pois engloba somente 74 municípios e não abrange a pesquisa para crianças e adolescentes em situação de rua.

De acordo com a pesquisa, 82% eram do sexo masculino, grande parte dos entrevistados era composta por trabalhadores (60% exerciam alguma atividade remunerada) e apenas 15% pediam dinheiro como principal meio de sobrevivência. Quando perguntados se recebiam qualquer benefício de órgãos governamentais, 88,5% afirmaram não estar incluído em nenhum tipo de programa e nem receber benefícios. Ainda na pesquisa nacional, as principais razões destacadas para a escolha da rua como moradia são: Alcoolismo/drogas (35,5%), desemprego (29,8%) e desavença familiar (29,1%). Sobre as taxas discriminatórias sofridas, as maiores queixas vinham por não poderem entrar em locais públicos, como hospitais, clínicas, transporte coletivo e outros órgãos públicos em geral. Outro aspecto a se destacar na pesquisa é o local onde dormiam. 69,6% afirmaram dormir nas ruas, enquanto 22,1% dormiam em abrigos e outras instituições. Os principais motivos dos que optaram por dormir nas ruas foram: falta de liberdade dos abrigos (44,3%), horário de funcionamento dos abrigos (27,1%) e proibição do uso de álcool e outras drogas (21,4%). Dos que optaram pelo abrigo institucional, 69,3% justificaram suas escolhas devido à violência sofrida nas ruas, seguido do desconforto, apontado por 45,2% dos participantes.

Já no Rio de Janeiro, um cadastramento realizado pelo Núcleo de Defesa dos Direitos Humanos da Defensoria Pública (NUDEDH), indica que parte da população que habita as ruas não está nesse espaço por causa das drogas. Ainda segundo o levantamento, 62% dos moradores em situação de rua que foram entrevistados informaram não utilizar drogas no seu dia-a-dia. Outros dados que contribuem para o debate são de que 65% não fazia uso de bebidas alcoólicas e somente 13% dos entrevistados eram analfabetos.

Um levantamento realizado pelo Disque 100<sup>27</sup>, da Presidência da República, verificou que as denúncias de violações dos direitos da população em situação de rua, que chegaram ao canal nesse ano de 2015, compõe o seguinte: 84,29% alegaram sofrer negligência; 23,26% sofreram violência psicológica; 19,03% sofreram violência física; 7,55% sofreram violência institucional e 8,46% sofreram outro tipo de violação. Exceto a violência institucional, que no ano de 2014 foi de

---

<sup>27</sup> O Disque 100 é um serviço da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, voltado a atender denúncias de violações de direitos humanos de todos os públicos, entre eles o da população em situação de rua.

13,01%, todas as outras violações sofreram aumento do ano de 2014 para o ano de 2015.

Independente do motivo que leva uma pessoa a habitar as ruas, enxergamos, em todos os casos, uma sucessão de rompimentos, tanto econômico, como social e político. Devido à exposição excessiva, à falta de estrutura física, má alimentação, violências sofridas, entre outros, os moradores em situação de rua vivem de forma extremamente debilitada, o que, em muitas vezes, acaba acarretando um sofrimento físico e mental. Alguns, inclusive, passam então a utilizar as drogas como forma de superar as dificuldades encontradas nas ruas.<sup>28</sup> Todas essas rupturas fazem com que o indivíduo perca sua ideia de pertencimento social. O sociólogo Goffman trará, em seu livro "A representação do eu na vida cotidiana", uma importante contribuição acerca do pertencimento social. Para o autor:

Quando um indivíduo chega à presença de outros, estes, geralmente, procuram obter informação a seu respeito ou trazem à baila a que já possuem. Estarão interessados na sua situação socioeconômica geral, no que pensa de si mesmo, na atitude a respeito deles, capacidade, confiança que merece, etc. (1985, p. 11).

Esse processo faz com que o indivíduo que está em situação de rua sinta-se, aos poucos, desqualificado, sem autoestima e sem perspectiva de vida. Mesmo que a cidadania seja concedida a todos, está arraigado na sociedade acreditar que uns são mais cidadãos que os outros (aqueles que detêm meios de produção, aqueles que trabalham formalmente, etc.). Os desempregados e subempregados lidam com frequentes sanções sociais, não apenas como consequência de orientação econômica do neoliberalismo, como também culturalmente, ditados por uma sociedade classista. "A sociedade está organizada tendo por base o princípio de que qualquer indivíduo que possua certas características sociais tem o direito moral de esperar que os outros o valorizem e o tratem de maneira adequada" (Ibidem, p. 21).

Embora entendamos que a falta de recursos materiais seja categórica para definir pobreza, sabemos que sua definição ultrapassa a questão econômica (YAZBEK, 2009, p. 32). Para Martins (1991, p.15 apud Yazbek, 2009, p.32), a expressão política da pobreza pode ser observada pela "carência de direitos, de possibilidades, de esperança". Yazbek complementa o raciocínio afirmando que

---

<sup>28</sup> Com esse exemplo evidenciamos a importância de uma política pública intersetorial, a fim de responder também às questões de saúde, segurança, educação, trabalho, entre outras.

essa nova dinâmica da pobreza estabelece "novos desafios à gestão estatal dos processos de inclusão/exclusão social dos subalternos".

Escorel (2006, p. 33) compartilha o pensamento anterior e afirma que não é só com números que se dimensiona a pobreza. Para a autora

Para além da dimensão econômica e dos estratos de rendimentos que conferem objetividade à situação de pobreza, a condição de ser pobre é estudada nas suas representações sociais, nas identidades e estereótipos imputados, nos atributos associados, no acesso à cidadania, nos modos de vida e culturas, nas características psicológicas etc.

Apesar de ser uma população heterogênea, sabemos que as pessoas que estão em situação de rua compõem, indiscutivelmente, o quadro limítrofe da pobreza, constituído por desempregados ou subempregados, que não são atendidos nos mínimos sociais, e veem-se obrigados a submeter-se a uma situação precária de vida. Sabemos que na sociedade capitalista muitos são os fatores que expressam a miserabilidade. Entre eles, incluem-se o lumpemproletariado - aqueles que são expulsos sumariamente do mercado de trabalho.



### **3SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS PARA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA E O PROCESSO DE REORDENAMENTO**

A população em situação de rua é um fenômeno social de múltiplas determinações e necessidades. Nesse sentido, cabe lembrar que a política destinada a esse grupo deve ser trabalhada de forma intersetorial, visando atender não só às necessidades aparentes e focalizadas, mas atuar na perspectiva de contemplar todas as ausências dessa camada da população, tendo em vista construir, juntamente com o usuário, o projeto de saída das ruas. O mesmo usuário da saúde, é também o da assistência social, da educação, da habitação, etc. e por esse motivo as políticas devem trabalhar em conjunto - respeitando as ações da rede de serviços - com o objetivo de proporcionar a integralidade no atendimento. A Política de Assistência Social é um importante meio de articulação entre outras políticas públicas, porém é preciso deter o cuidado de não concentrar em suas atividades o que pertence a outros setores.

Consideramos que as expressões da questão social se apresentam de diversas maneiras e, por isso, é estratégico que as ações da área sejam articuladas, a fim de que os usuários da política acessem seus direitos de forma plena. O SUAS traz em sua Norma Operacional Básica, como princípios de sua gestão, a necessidade de promover a articulação da Política de Assistência Social com as demais políticas públicas e o sistema de garantia de direitos.

Assim como no Sistema Único de Saúde (SUS), o SUAS também trabalha na perspectiva de referência e contrarreferência de seus usuários. Esse método consiste em, quando há necessidade, encaminhar um usuário a um nível diferente de proteção. Ou seja, um usuário da proteção básica cuja demanda é de outro nível de complexidade, é referenciado ao serviço de proteção social que lhe cabe. Quando suas demandas são contempladas, o usuário retorna aos serviços de proteção social básica, ou seja, é contrarreferenciado. Essa articulação é uma estratégia importante para romper com o trato de atendimento focalizado das políticas públicas, sobretudo ao da Política de Assistência Social.

A partir da nova concepção da Política de Assistência Social e das novas formas de ação e gestão adotadas pelo SUAS, surge também a necessidade de novas orientações práticas. Ou seja, é necessário reorientar, reformular, colocar em ordem certos serviços e ações. O reordenamento dos serviços de acolhimento

institucional é um processo que exige não só reformular algumas ações, como exige também romper com a prática de algumas outras. Por isso, é um processo gradativo, que requer comprometimento não só dos gestores que estão à frente dessa política, mas também de todos os atores envolvidos com ela.

### **3.1 Rede de serviços socioassistenciais**

Os serviços socioassistenciais trabalham na perspectiva de fortalecer os vínculos familiares e comunitários e visam proporcionar a seus usuários um melhor acesso às políticas públicas. Ainda que haja articulação entre todos os serviços socioassistenciais, Sistema de Garantia de Direitos e outras políticas públicas, existem tipificados quatro serviços da assistência social que destinam-se diretamente à população adulta em situação de rua.

#### **Serviço de Abordagem Social**

Sua intenção é realizar abordagens e busca ativa nos territórios - a fim de localizar ocorrências de trabalho infantil, abuso e exploração, pessoas em situação de rua, etc. - e fazer os devidos encaminhamentos para a rede, conduzindo ao acesso dos direitos. O serviço deve ser ofertado pelo CREAS (ou unidade vinculada a ele) e/ou pelo Centro Pop.

#### **Serviço especializado para pessoas em situação de rua**

Trata-se do serviço ofertado pelo Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua - unidade de atendimento de referência para população em situação de rua. Seu objetivo é assegurar o acesso a direitos à população que utiliza as ruas como espaço de moradia e sobrevivência. Trabalha na perspectiva de fortalecimento de vínculos pessoais e construção de novos projetos de vida. O Centro Pop deve assegurar a acolhida, o atendimento especializado e a articulação em rede. Além disso, deve proporcionar a seus usuários ambiente acessível, salubre, com refeitório, lavanderia, banheiros individualizados e com

duchas, kit higiene, etc. Poderá também oferecer lanches a seus usuários e, quando não, deve oferecer orientação e facilitar o acesso à rede de segurança alimentar.

### **Serviço de acolhimento institucional para população em situação de rua.**

A Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009 - que aprova a Tipificação dos Serviços Socioassistenciais - classifica os Serviços de Proteção Especial de Alta Complexidade como sendo:

a) Serviço de Acolhimento Institucional, nas modalidades:

-Abrigo Institucional;

-Casa-Lar;

-Casa de Passagem;

-Residência Inclusiva.

b) Serviço de Acolhimento em República;

c) Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora e

d) Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências.

Destina-se à População Adulta em Situação de Rua os Abrigos Institucionais, as Casas de Passagem e os Serviços de Acolhimento em República, sendo que no estado do Rio de Janeiro atualmente não temos nenhum equipamento público desta última modalidade.

Apesar de termos consciência das inúmeras necessidades apresentadas pela população em situação de rua, podemos considerar o abrigo sua necessidade mais imediata. O dicionário Houaiss define abrigo como sendo o local que oferece proteção contra intempéries e agentes agressivos, lugar para resguardar-se de perigos e adversidades. Entretanto, nos abrigos da assistência social, é comum sabermos de locais que não só não acolhem devidamente, como colocam em risco a vida de seus usuários.

São escassas as informações acerca de instituições de acolhimento e condições de abrigos institucionais, sobretudo para a população adulta em situação de rua. Algumas dessas informações foram retiradas de um levantamento realizado na internet, onde encontramos algumas denúncias a abrigos públicos em que foram constatadas violação de direitos. Também utilizamos um "Relatório de visitas aos abrigos da secretaria municipal de assistência social do Rio de Janeiro", realizado pelo "Mecanismo Estadual de Prevenção e Combate à Tortura do Rio de Janeiro" e informações obtidas da vistoria realizada pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, disponibilizadas em Ação Civil<sup>29</sup> realizada pelo mesmo ente contra o prefeito do Rio de Janeiro, Eduardo Paes, e o ex-secretário de Assistência Social do município, Rodrigo Bethelen. Além desses, tivemos como base os relatórios institucionais de visitas técnicas, produzidos enquanto estagiária da Superintendência de Proteção Social Especial, da Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos/RJ.

As normativas técnicas vigentes orientam que o Abrigo Institucional e a Casa de Passagem tenham o número máximo de 50 usuários por unidade, não devendo exceder quatro pessoas por quarto. O horário de funcionamento desses equipamentos deve ser 24h ininterruptas, porém, é importante ressaltar que cada pessoa que lá se encontre ou que busque o serviço, tem seu horário próprio e particular bastante diferenciado, isso implica na necessidade de uma maior flexibilização no horário de entrada e saída de usuários. O tempo de permanência nessas duas unidades difere, sendo sugeridos seis meses para o Abrigo Institucional e três meses para a Casa de Passagem. É importante destacar que o tempo de permanência não pode ser adotado como regra. Deve ser construído um plano individual com cada usuário, respeitando seu tempo e autonomia. Antes de mais nada, é preciso trabalhar a autonomia e emancipação do usuário para que de fato consiga sair da condição em que se encontra.

Já a República é um serviço que funciona como apoio e moradia subsidiada. Seu projeto trabalha a co-gestão e autogestão do indivíduo, possibilitando sua independência de forma gradativa. É um serviço destinado a jovens, adultos e idosos. A respeito dos adultos, é destinado prioritariamente àqueles que se encontrem em processo de saída das ruas, tendo como diretriz a sua reinserção

---

<sup>29</sup> Disponível em <http://goo.gl/NTyic2>. Acesso em 20/09/2015, às 16h

social e qualificação profissional. Sugere-se que o tempo de permanência nesta unidade seja de um ano.

Os recursos humanos variam de acordo com cada modalidade e com o número de abrigados, respeitando o que está preconizado na Norma Operacional Básica de Recursos Humanos - NOB/RH - e a Resolução CNAS nº 17, de junho de 2011. As instituições devem oferecer condições de convívio, estada e endereço de referência. O ambiente deve ser acolhedor e semelhante ao de uma residência.

Contudo, apesar das diversas normativas, a realidade que vemos é diferente. Os abrigos são utilizados muitas vezes como depósito de pessoas e, em grande maioria, os locais possuem estruturas desumanas e são reconhecidos como cárceres por parte da população em situação de rua.

### **3.2 Implantação do SUAS no estado do Rio de Janeiro**

Após a assistência social ser instituída como política pública e componente da Seguridade Social, houve a necessidade de um reordenamento de suas ações nas três esferas do governo. Além de conferir a essa política status de direito universal não contributivo, de acesso a todos que dela necessitar, foi preciso criar também regulamentações para que em sua efetivação houvesse transparência orçamentária, qualidade, além da participação e controle de toda a sociedade civil<sup>30</sup>. Ainda que tenhamos avançado nas legislações, é possível ver na prática dessa política resquícios de práticas da história recente. Como nos confirma Yazbek (2008, p. 81)

[...] apesar dos inegáveis avanços, permanecem na Assistência Social brasileira concepções e práticas assistencialistas, clientelistas, primeiro damistas e patrimonialistas. Décadas de clientelismo consolidaram neste país uma cultura tuteladora que não tem favorecido o protagonismo nem a emancipação dos usuários das Políticas Sociais e especialmente da Assistência Social aos mais pobres em nossa sociedade.

É na perspectiva de rompimento com essas práticas que a LOAS e as demais normativas atuam, organizando e fundamentando a Política de Assistência Social. Todas essas normativas contribuem para que gradativamente a Política de Assistência Social avance no país.

---

<sup>30</sup>A LOAS, inclusive, condiciona o cofinanciamento à existência de Conselhos Estaduais e Municipais de Assistência Social.

A concepção de gestão descentralizada e compartilhada, determinada pela LOAS, confere funções específicas a cada ente federado. Diante dessa perspectiva, o estado teve suas funções definidas, assim como a União e os municípios.

A Secretaria de Estado e Assistência Social - SEASDH, responsável pela implementação da política de assistência social em âmbito estadual, é dividida em outras subsecretarias. Compete à Subsecretaria de Assistência Social e Descentralização da Gestão (SSASDG) a formulação e execução da Política de Assistência Social no estado do Rio de Janeiro, e tem como principais atribuições: cofinanciar, assessorar tecnicamente na estruturação e implementação dos Sistemas Municipais de Assistência, atender em conjunto com os municípios situações de emergência e calamidades, prestar serviços assistenciais que não são possíveis de ser desenvolvidos pelo município, realizar a organização, coordenação e o monitoramento do Sistema de Assistência Social em âmbito estadual, promover capacitação dos gestores e profissionais dos SUAS, entre outras atribuições. A Subsecretaria de Assistência Social e Descentralização da Gestão (SSASDG) se divide em superintendências. É objeto de análise desse trabalho a Superintendência de Proteção Social Especial (SPSE).

Uma das principais demandas da Superintendência de Proteção Social Especial é o assessoramento técnico aos municípios. No período de 2012-2014, cuja pesquisa em questão foi desenvolvida, o assessoramento foi amplamente prestado aos 92 municípios do estado, através de visitas técnicas, contato e orientações via e-mail e telefone, reuniões sistemáticas, elaboração de notas técnicas, pactos de aprimoramento da gestão municipal, aplicação de planos de providência, entre outros. Os instrumentais utilizados para registros do assessoramento técnico eram padronizados e foi constituído um banco de dados para a sistematização das informações obtidas.

As demandas e necessidades de cada município também podem ser observadas por análise do CENSO SUAS<sup>31</sup>, preenchido anualmente por gestores ou responsáveis de cada unidade que oferta o serviço socioassistencial. Através dessa análise, também podem ser observadas necessidades e irregularidades. Julgando

---

<sup>31</sup> O Censo Suas é um sistema de monitoramento que coleta dados por meio de formulário eletrônico, preenchido pelas Secretarias e Conselhos de Assistência Social e destinado a cada equipamento da Assistência Social.

necessário, ao se tratar da Proteção Social Especial, os técnicos da SPSE preenchem o Plano de Providência e este é entregue ao gestor municipal, discutindo-se os prazos a serem pactuados para o ajuste das irregularidades encontradas.

### **3.3 Reordenamento do serviço de acolhimento institucional para população adulta em situação de rua e o suporte da SPSE aos municípios**

Uma das funções primordiais da Política de Assistência Social é prevenir que o indivíduo entre em situação de vulnerabilidade e corra o risco de ter seus direitos violados. Para isso, a rede socioassistencial conta com o equipamento destinado à executar os serviços da proteção básica - o Centro de Referência de Assistência Social, porta de entrada para a rede. O CRAS trabalha na perspectiva de desenvolver as potencialidades familiar e individual, fortalecer vínculos e ampliar o acesso aos direitos. O estado do Rio de Janeiro conta com uma ampla cobertura do equipamento em seu território, abrangendo todos os municípios do estado.

Quando os direitos já foram violados, porém os vínculos familiares e comunitários ainda não foram rompidos (estão apenas fragilizados), os usuários passam a ser referenciados ao CREAS, que é o Centro de Referência Especializado em Assistência Social. Atualmente no estado do Rio de Janeiro, existem cadastrados no Cadastro de Assistência Social (CADSUAS)<sup>32</sup> 85 municípios com CREAS, em um total de 113 equipamentos. Em relação ao Centro Pop, são 17 municípios, em um total de 19 equipamentos.

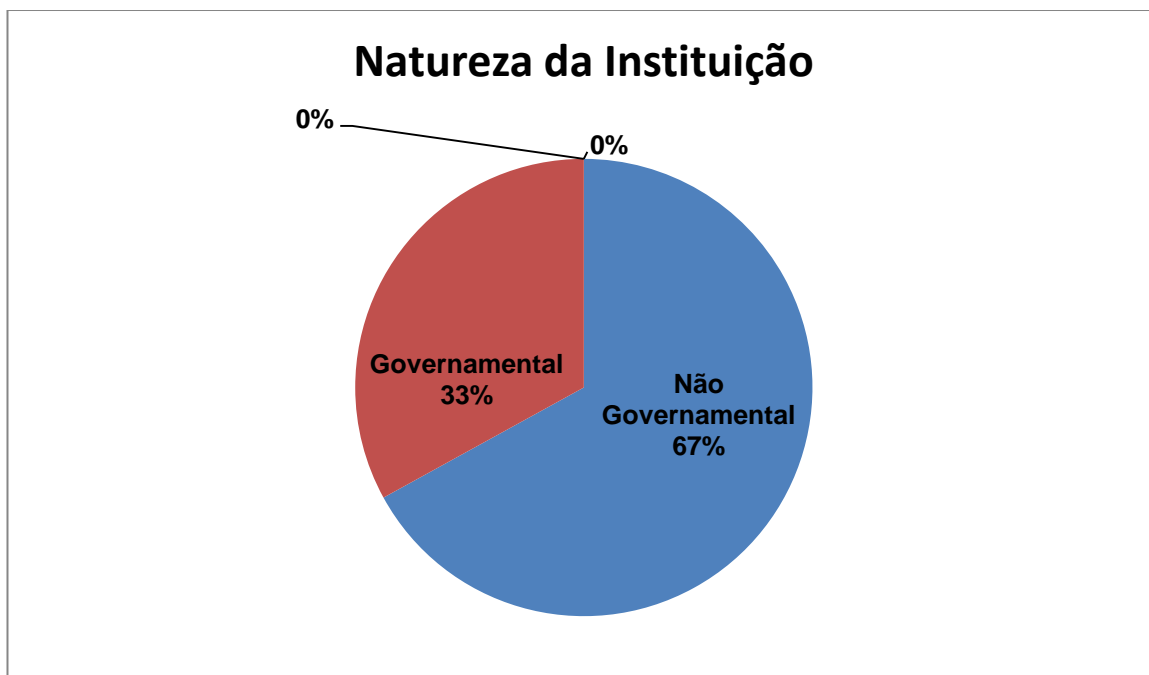
Em relação às unidades de acolhimento, o controle e assessoramento por parte do estado é mais dificultoso, visto o expressivo número de instituições não governamentais à frente dessa demanda. Utilizaremos como base desta pesquisa os treze municípios do Rio de Janeiro que no ano de 2012 realizaram aceite para reordenar os serviços socioassistenciais para população adulta em situação de rua.

---

<sup>32</sup>Consulta em setembro de 2015, disponível em <http://aplicacoes.mds.gov.br/>

Através das respostas dos referidos municípios ao Censo SUAS 2012, foi possível constatar que os treze municípios somavam, ao todo, 104 unidades de acolhimento, agrupando todos os públicos. Dessas 104 unidades, 70 tinham natureza não governamental e apenas 34 eram administradas pelo estado ou município.

Gráfico 1 - Instituição de acolhimento para população em situação de rua/todos os públicos:

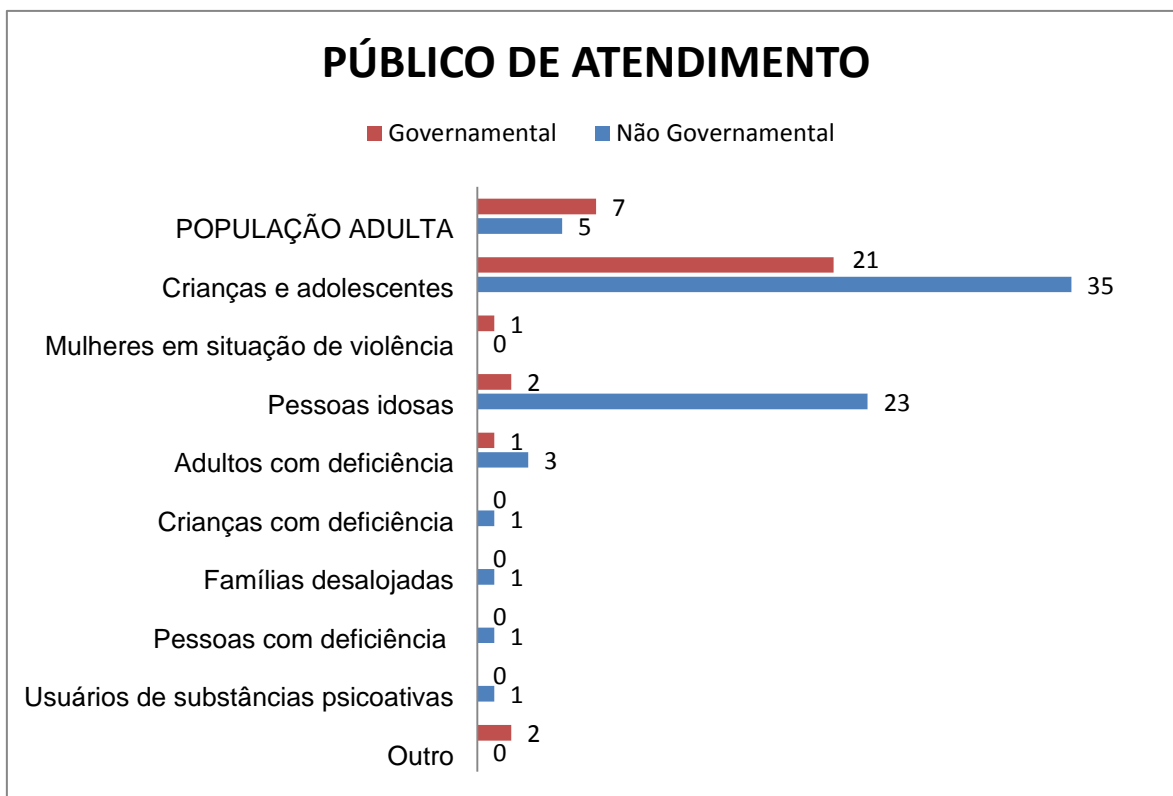


Fonte: MDS/CENSO SUAS 2012

Outra informação importante extraída do Censo SUAS 2012 refere-se ao público de atendimento dessas unidades. Segundo análise do Censo, a grande maioria desses equipamentos é destinada ao acolhimento de crianças e adolescentes.



Gráfico 2 - público de atendimento das instituições

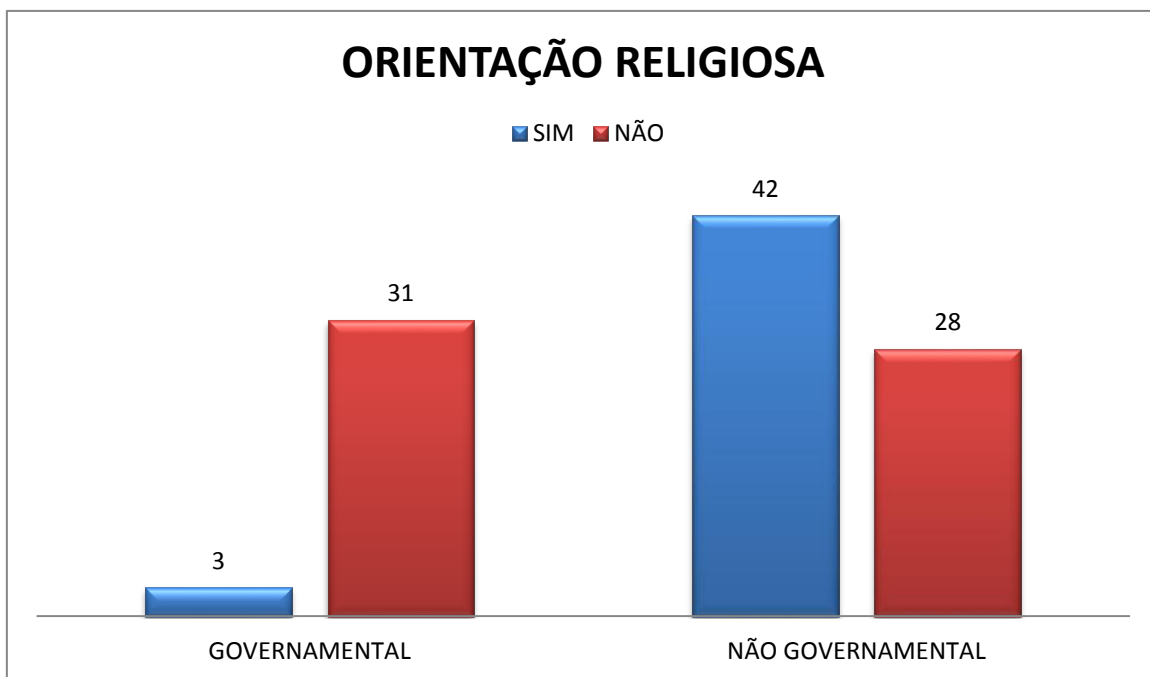


Fonte: MDS/CENSO SUAS 2012

Esse número expressivo de atendimento em relação aos demais muitas vezes deve-se ao fato de ter sido criado o equipamento, ainda que sem a estrutura necessária, por imposição judicial.

Um dado preocupante obtido diz respeito à orientação religiosa dos equipamentos. A grande maioria das unidades não governamentais respondeu que os equipamentos possuem algum tipo de orientação religiosa. Referente aos equipamentos do governo, três deles afirmaram tal prática. Essas respostas evidenciam um vínculo assistencial ainda não rompido com a igreja, o que demonstra claramente a necessidade de um reordenamento dos serviços.

Gráfico 3 - Se a instituição possui orientação religiosa



Fonte: MDS/CENSO SUAS 2012

Ainda que os municípios não recebam recursos do governo ou que as unidades de acolhimento não tenham vínculo estatal, todos os equipamentos devem estar adequados em conformidade com as normativas legais. Caso essas exigências não sejam cumpridas, os equipamentos podem ser autuados pelos órgãos de fiscalização e podem sofrer sanções.

Um dos maiores desafios da Política de Assistência Social, tanto no estado do Rio de Janeiro quanto no resto do Brasil, é sua implementação de forma qualificada, respeitando as regulamentações vigentes.

Em 2012, através da Resolução CIT nº 3/2012 - que dispõe sobre a Expansão Qualificada e o Reordenamento de Serviços Socioassistenciais de Proteção Social Especial - houve um primeiro processo de reordenamento dos serviços de acolhimento para população adulta e famílias em situação de rua. A Expansão Qualificada e o Reordenamento dos Serviços Socioassistenciais visam romper com a resistência de muitas unidades de acolhimento em manter os moldes precários dos abrigos, com práticas assistencialistas e destoantes das normativas vigentes. A Expansão Qualificada e Reordenamento de Serviços Socioassistenciais de Alta Complexidade constituem em um processo gradativo de reestruturação dos

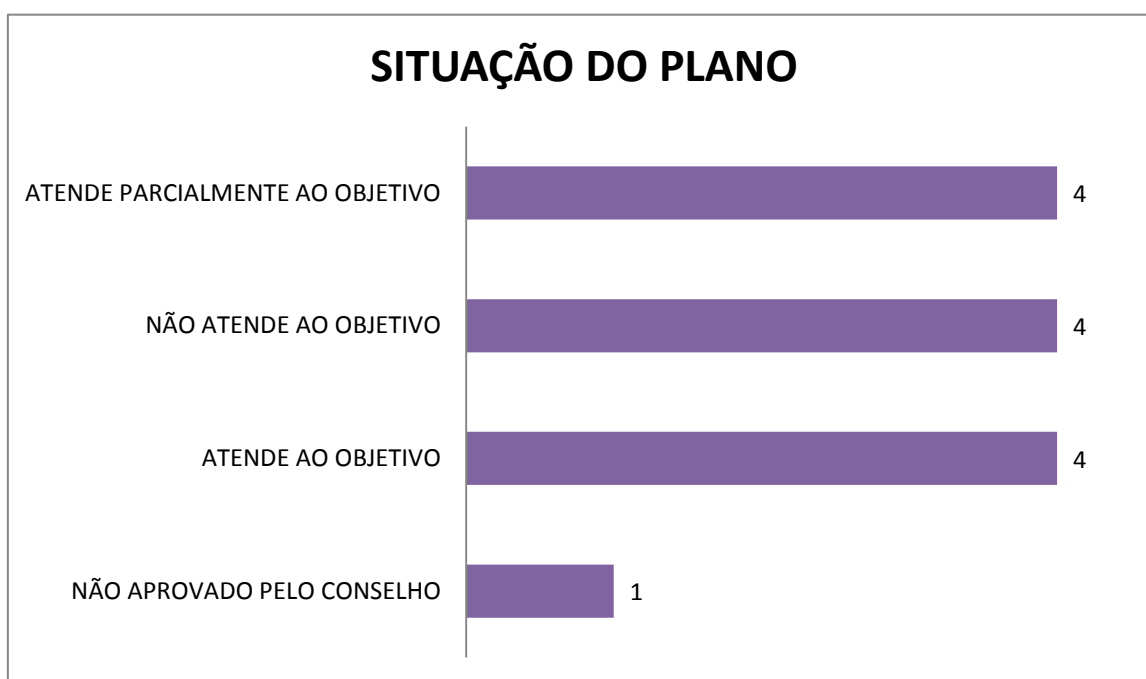
serviços, de forma qualificada e conforme regulamenta a Política de Assistência Social. Muitos são os desafios para implementar adequadamente o Sistema Único de Assistência Social e, dentre eles, está o processo de reordenamento dos serviços para população em situação de rua.

A expansão e o reordenamento preveem um cofinanciamento do Governo Federal como forma de apoio aos municípios. O repasse mensal é de R\$ 6.500,00 para equipamentos com capacidade de até 25 pessoas e de R\$ 10.000,00 para até 50 pessoas. A princípio, nem todos os municípios foram elegíveis para a expansão e dos elegíveis, nem todos fizeram o aceite para o cofinanciamento. Em 2012, dos 16 municípios do estado do Rio de Janeiro que foram elegíveis para o cofinanciamento federal, 13 fizeram aceite para a expansão e reordenamento dos Serviços de Alta Complexidade. Aqueles que fizessem aceite para reordenar instituições de acolhimento, deveriam fazer concomitantemente o aceite para a expansão de Serviço Especializado para População em Situação de Rua - CentroPop, caso ainda não possuíssem o serviço em seu município. O processo para a expansão passa por quatro fases: 1- o aceite formal realizado pelo gestor municipal de Assistência Social junto ao site do MDS, assumindo os compromissos estipulados. 2- Aprovação do aceite pelo Conselho Municipal de Assistência Social, devendo ser enviado ao estado o número da ata e resolução do conselho. 3- Realizar um Plano de Reordenamento e enviá-lo para aprovação do estado e União no prazo de 6 meses a partir do aceite. 4- Demonstrar a implementação e execução dos serviços por meio eletrônico no Cadastro Nacional do Suas - Cadsuas - e através de visita técnica realizada pelo estado. Em comunhão com as fases anteriores, os estados devem acompanhar, monitorar e prestar constante assessoramento aos municípios.

Em 2013, um novo processo de expansão qualificada e reordenamento de serviços foi aberto. Foram elegíveis, para o estado do Rio de Janeiro, todos os municípios de médio porte localizados na região metropolitana e todos os municípios de grande porte do estado. Ao todo mais 18 municípios fizeram aceite para o reordenamento do serviço de acolhimento institucional para população em situação de rua e estão em fase de implantação de serviço, no entanto, esses não serão objeto da pesquisa.

No ano de 2013, seis meses após acordarem participar do reordenamento, constatamos, mediante análise dos Planos de Reordenamento enviados ao estado e através de assessoramento técnico prestado pela SEASDH, que dos treze municípios que realizaram aceite e enviaram o Plano de Reordenamento ao estado, quatro deles não satisfaziam às condições mínimas de reordenamento, três atendiam parcialmente e um não teve sua aprovação pelo Conselho de Assistência Social. Apenas quatro Planos de Reordenamento estavam em conformidade com as normativas e legislações vigentes e dentro das perspectivas do reordenamento.

Gráfico 4 - Análise do Plano de Reordenamento na primeira versão entregue pelos municípios à SEASDH



Pesquisa documental, 2012

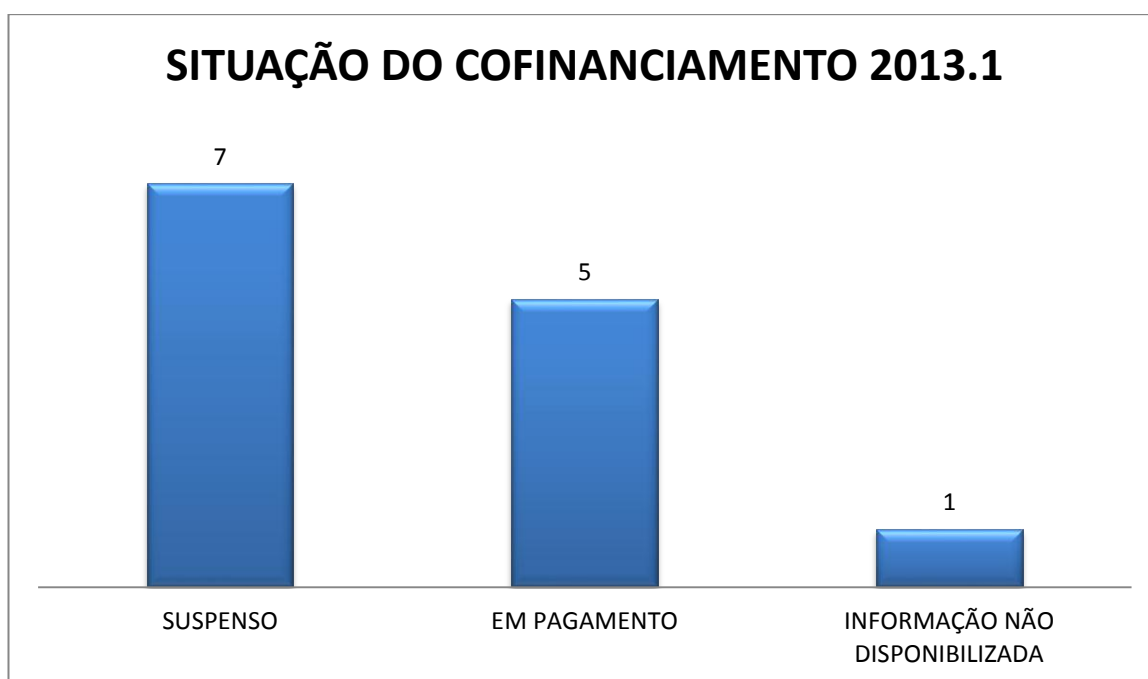
A partir de análise documental realizada no campo de estágio, constatamos que dos treze municípios em processo de reordenamento, apenas seis analisaram a conjuntura do município e fizeram o diagnóstico socioterritorial, ou seja, sete municípios não sabiam efetivamente sua real demanda.

A partir da CF/88, o conceito de descentralização político-administrativa entra em pauta, conduzindo a implementação das políticas públicas para espaço municipal, ou seja, o município é o local onde as políticas públicas são concretizadas. Os conceitos de descentralização e municipalização são importantes

a partir do momento em que pensamos em políticas públicas específicas para a necessidade de cada território e em evitar que sejam implementadas de forma fragmentada e focalizada. Para isso, é importantíssimo que o município crie mecanismos de vigilância socioassistencial, a fim de que sejam produzidos indicadores sociais e diagnósticos socioterritorial. É somente a partir do diagnóstico socioterritorial que fundamenta-se o planejamento e as ações socioassistenciais. Segundo a NOBSUAS 2012, a vigilância socioassistencial deve ser realizada pelos três entes do governo, com intuito de elaborar estudos e diagnósticos para ampliar as ações da assistência social. O cofinanciamento das ações, políticas, programas e projetos dependem, diretamente, da produção do diagnóstico. Sendo assim, deixar de produzi-lo significa, ainda que indiretamente, conduzir as políticas públicas a ações centralizadas e focalizadas, o que vem a ser o oposto do que é defendido pela PNAS.

No primeiro semestre de 2013, a realidade quanto ao cofinanciamento dos treze municípios era a seguinte:

Gráfico 5 - Situação do cofinanciamento / repasse dos recursos no primeiro semestre de 2013



Fonte: MDS/SAGI - Relatório de Informação, acesso em 2013.

Nessa fase, mais da metade dos municípios apresentaram problemas na elaboração do Plano de Reordenamento, o que acarretou na suspensão temporária

dos recursos. Os problemas iam desde a informação sobre a disposição da equipe, que não condizia com as orientações de composição da NOB/RH, a casos em que o gestor sequer sabia da existência de um Plano de Reordenamento realizado anteriormente<sup>33</sup>. Em reunião que ocorreu na SEASDH, o município alegou desconhecer registros anteriores quanto à elaboração do plano porque a gestão era nova e ainda estava adaptando-se à administração. Informações em que a mudança de gestão interferiu no andamento do processo de reordenamento apareceram por algumas vezes nas reuniões, assessoramento por telefone e e-mail.

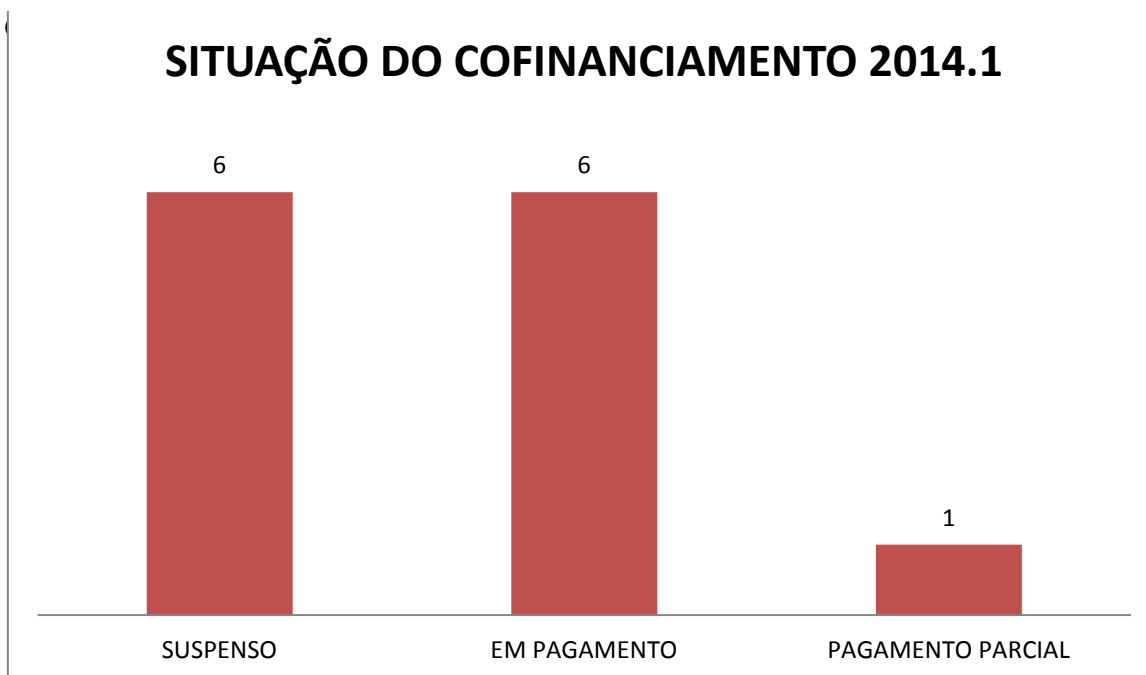
Outro ponto de confusão no Plano de Reordenamento dizia respeito ao público atendido e à unidade que seria reordenada. Alguns municípios se propuseram a reordenar Instituições de Longa Permanência para idosos, o que não cabia ao processo em questão, já que o reordenamento para o qual fizeram aceite tratava-se exclusivamente para população adulta e famílias em situação de rua.

Outros municípios apresentaram desejo em reordenar instituições privadas, inclusive de caráter religioso. Também foi apresentada demanda para desinstitucionalização de pessoas em sofrimento psíquico, o que requeria maior atenção quanto ao processo de desligamento dos mesmos.

Decorridos cerca de um ano e meio após realização do aceite e esgotados os prazos e etapa de elaboração do Plano de reordenamento, o município deveria demonstrar a implantação do serviço para que permanecesse recebendo recursos. As informações obtidas através do portal de vigilância do MDS nos mostrou que, quantitativamente, pouco havia mudado.

---

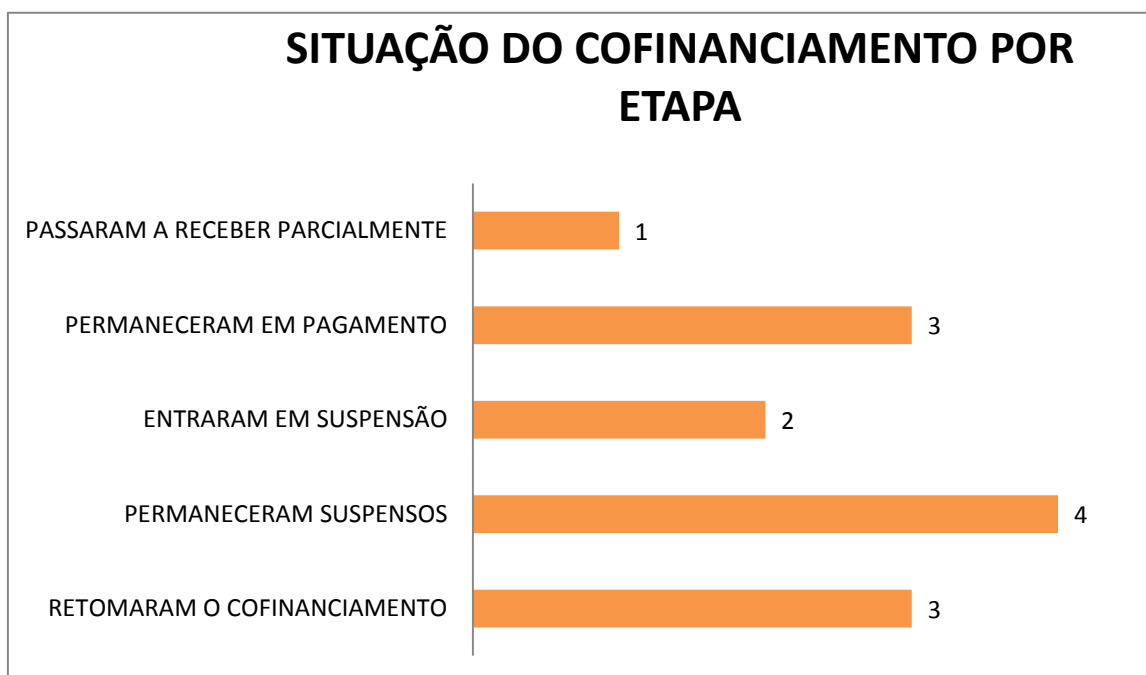
<sup>33</sup> dados obtidos a partir de análise documental, observação participante e relatórios realizados pela autora enquanto estagiária / 2013.



Fonte: MDS/SAGI - Relatório de Informação, acesso em 2014

Apesar dos resultados estarem numericamente parecidos, alguns municípios tiveram seus recursos suspensos pela primeira vez nessa segunda etapa e outros que estavam com recursos suspensos, conseguiram retomar o cofinanciamento, como é possível visualizar abaixo:

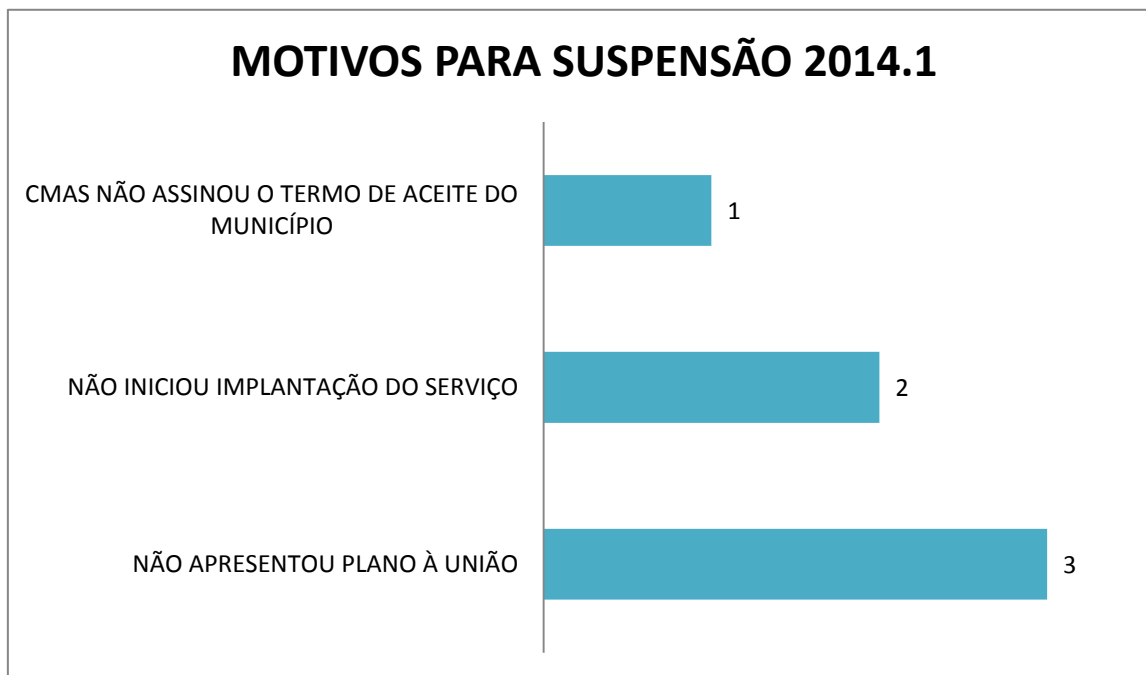
Gráfico 7 - Situação do repasse dos recursos nas duas etapas iniciais



Fonte: MDS/SAGI - Relatório de Informação, acesso em 2014

Dentre as informações disponibilizadas pelo governo federal, temos os seguintes motivos para a suspensão dos recursos:

Gráfico 8 - justificativa para suspensão do repasse do recurso federal



Fonte: MDS/SAGI - Relatório de Informação, mês de referência ago/2014

Os quatro municípios que permaneceram com seus recursos suspensos devido ao plano de reordenamento inadequado apresentado à gestão estadual, tiveram constante assessoramento e apoio técnico da SEASDH, com objetivo maior o de superar as irregularidades apresentadas no plano e, concomitantemente, implantar o serviço.

Apesar de alguns municípios demonstrarem uma perfeita compreensão quanto às aplicações do recurso e à adequação da instituição ao que é exigido legalmente, alguns deles não conseguiram iniciar esse ajuste. Em assessoramento técnico, um dos municípios apontou insuficiência de recurso, o que, conseqüentemente, conduziu à paralisação da adequação.

Mesmo os municípios que não tiveram seus recursos suspensos ou que retomaram o pagamento dos mesmos, apresentaram algumas deficiências no decorrer da implantação. Ora por possuir equipe técnica com número inferior ao

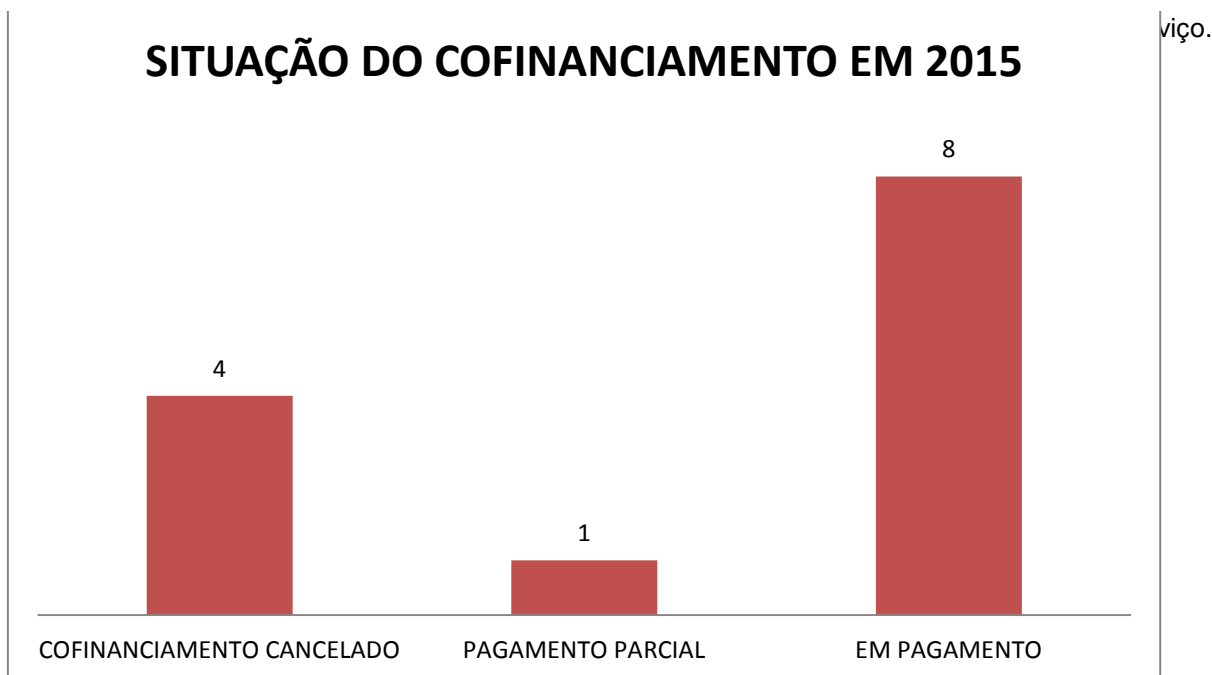


exigido, ora por estarem em espaço físico inapropriado, ou por estarem em obras de adequação, entre outros. De todo modo, foi compreendido pela equipe técnica da SEASDH que o que apresentaram foi suficiente para caracterizar o processo de implantação do serviço e que suspender o recurso acarretaria em perdas significativas no desenvolvimento desse processo. Sendo assim, foi encaminhado ao governo federal o parecer positivo para a manutenção ou liberação do pagamento, a fim de que não houvesse interrupção do recurso. Dito isto, inferimos que os municípios que permaneceram com seus recursos suspensos, além de não apresentarem ao estado o plano de reordenamento adequado, também não demonstraram iniciativa considerável para a implantação dos serviços.

Pelo que dispõe as resoluções CIT nº 3 - de 1º de março de 2012 – e CNAS nº 6 - de 14 de março de 2012, os municípios teriam dois anos para concluírem o processo de implantação do serviço, portanto, seu prazo finalizaria em maio de 2014. Porém, o Conselho Nacional de Assistência Social compreendeu que era necessário prorrogar o prazo para a implantação do serviço e, através da resolução nº 19 de 2014, acrescentou-se mais um ano para efetivação do reordenamento.

Assim como nas fases anteriores, os estados deveriam dar o suporte técnico necessário, acompanhar o processo e verificar o cumprimento da implantação. Em caso de descumprimento dos prazos estabelecidos, o município deve fazer a devolução dos recursos recebidos.

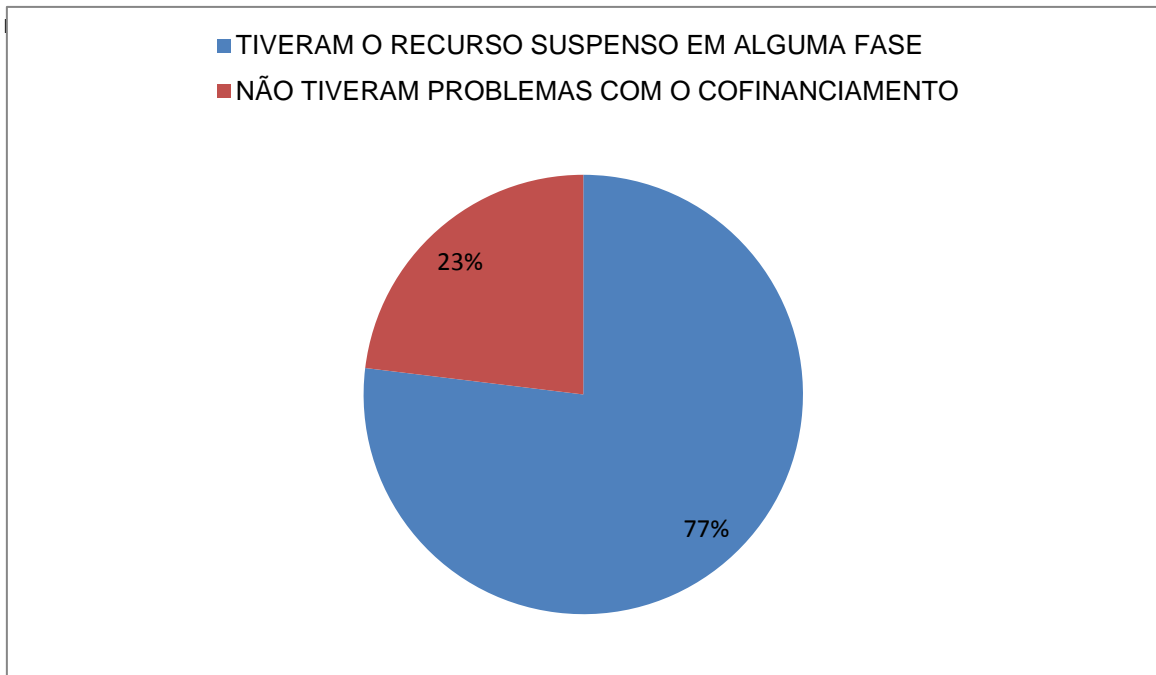
Em agosto de 2015, com os prazos para implantação já findados, obtivemos o seguinte resultado:



Fonte: MDS/SAGI - Relatório de Informação, mês de referência ago/2015

Dos quatro municípios que tiveram seus recursos cancelados, apenas dois deles foram reprovados nas duas etapas (a de elaboração do plano de reordenamento e demonstração do serviço). O terceiro município que teve seu recurso cancelado, havia entregado o plano de reordenamento em conformidade com o exigido e planejava executar o serviço. Já o quarto município, teve o recurso suspenso na fase de elaboração do plano, conseguiu recuperar o recurso na segunda etapa (alegando que estava em processo de adequação do espaço), porém teve seu recurso final cancelado, pois não conseguiu concluir de fato o reordenamento. Os outros dois municípios que tiveram seus recursos suspensos nas duas etapas iniciais conseguiram recuperar e implantar o serviço, retomando ao cofinanciamento.

Gráfico 9 - Município que não teve problema com o repasse dos recursos x município que teve seu



Fonte: Pesquisa documental, elaboração da autora.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Não pretendo, com esse trabalho, esgotar o tema estudado, muito ao contrário. Finalizei o campo de estágio com a impressão de ter inquietações ainda maiores das que tinha quando entrei. Tampouco pretendo achar respostas concretas para minhas dúvidas, ainda latentes. Penso isso porque, como em Marx (1845/1987), considero que preocupar-me em apenas interpretar o mundo - ou uma parte dele - é limitado demais. O importante é transformá-lo. E, no tocante à transformação, temos ainda um longo caminho, enquanto processo, a percorrer.

O processo de reordenamento dos serviços socioassistenciais para população adulta em situação de rua foi um importante passo rumo à consolidação da política de assistência social, porém ainda é limitado por diversos fatores (ideológicos, políticos, materiais, etc.). Encontramos, ao desenvolver essa pesquisa, enormes dificuldades. A começar pelo levantamento bibliográfico - tão escasso ao que se refere à população adulta em situação de rua - seguindo das normativas técnicas, ainda em processo de experiência e construção no que tange à Política de Assistência Social. O cenário estudado também se mostrou muitas vezes inconsistente, sobretudo pelas mudanças repentinas de gestão e trabalho, o que tornou-se um ponto de dificuldade na produção de dados.

Apesar dos limites na sistematização dos dados, foi possível perceber, no decorrer da pesquisa, que mesmo com os avanços imensuráveis conquistados pela Política de Assistência Social e o SUAS, a efetivação do serviço está muito aquém dos objetivos esperados. A consolidação do SUAS no território brasileiro confronta-se constantemente com a cultura patrimonialista do país. Garantir a assistência social como direito do cidadão significa não só trabalhar com o que a política tem a nos oferecer - como programas, projetos, benefícios, etc. - mas também trabalhar para romper com a cultura filantrópica, elitista e patrimonialista dessa sociedade.

Não obstante, o recurso destinado à Política de Assistência é baixíssimo em relação às outras políticas. No ano de 2012, onde teve início o reordenamento, o

orçamento destinado ao estado do Rio de Janeiro foi de apenas 1,2%<sup>34</sup>. Esse valor é irrisório, considerando a necessidade de se ampliar e qualificar o SUAS.

Outro ponto a ser mencionado refere-se aos gestores da pasta de assistência social. Por ser cargo de confiança, esses gestores são substituídos com frequência, fazendo com que se interrompa o processo de implementação do SUAS. Esses gestores muitas vezes estão pouco familiarizados com a Política de Assistência - em muitos casos, é a própria primeira dama que toma frente da pasta - o que contribui para permanência de uma cultura política pouco reformulada. Além disso, a substituição de profissionais não se limita apenas aos gestores, mas englobava também boa parte da equipe de trabalhadores do SUAS, cujo vínculo empregatício muitas vezes é o de cargo comissionado/confiança.

De forma geral, alguns aspectos físicos observados também contribuem para a não qualificação da política pública, à medida que em alguns equipamentos da assistência social, incluindo os de proteção básica e especial de média complexidade, não são garantidos acessibilidade, sala de atendimento com sigilo, banheiros adaptados, materiais de consumo, etc. Essa situação, assim como em outras, deve-se muitas vezes pela falta de recursos suficientes para aluguel, reforma, adaptação ou qualificação necessária.

Em diversos casos, observamos que o SUAS caminhava em passos firmes para a concretização de seus objetivos. Outros, constatamos o engajamento dos profissionais da área pela consolidação da Política de Assistência Social. Porém, em todos os casos, encontramos os mais diversos entraves (financeiros, políticos, culturais, técnico, administrativo, de recursos humanos, etc.) que limitam objetivá-los.

Hoje, assim como no passado, apesar de gradativamente estarmos avançando, infelizmente pode-se ver que a política mais presente para essa população é a de segurança. Porém, essa política não serve para protegê-los, mas para afastá-los ainda mais do convívio social. Remoções arbitrárias, instituições de acolhimento com ordens e regras semelhantes a presídios, proibição do direito de ir, vir e estar. São essas muitas vezes as ações destinadas a pessoas em situação de rua, que se veem encarceradas em seus próprios corpos.

---

<sup>34</sup>informações retiradas do Plano Estadual de Educação e Capacitação Permanente do SUAS (período 2012 a 2015).

Apenas a Política de Assistência Social não basta para acabar com esse fenômeno que acompanha a sociedade capitalista. Seria necessário findarmos com o modo capitalista de produção. No entanto, existem maneiras de atenuar as refrações da questão social e acreditamos que o SUAS vem desenvolvendo boas estruturas para isso. O processo de saída das ruas requer muito mais que uma instituição que acolha essa população. Exige um plano individual que trabalhe sua autonomia e emancipação. Exige o comprometimento dos trabalhadores envolvidos nessa temática e exige, sobretudo, serviços integrais e rede articulada, trabalhando sempre em conjunto.

Como garantir a cidadania e democracia em um país tecnocrático e com vícios clientelistas? Como garantir direitos à população em situação de rua - que vive com as mínimas condições de sobrevivência - se essa sociedade ainda exige que as relações sejam permeadas pela "troca por algo"? Como viabilizar direitos, se não for rompendo com todas essas atitudes?

Penso que é importante que se mantenha o processo de qualificação dos serviços socioassistenciais e isso inclui a capacitação e educação permanente dos profissionais do SUAS. É necessário não apenas estrutura para atendimento da população, mas também que seus operadores sejam qualificados de forma a viabilizar da melhor maneira possível os direitos. Para isso, considero ideal a estabilidade dos vínculos empregatícios, a ser conquistada sobretudo pelo concurso público.

Além disso, é importante que exista uma maior mobilização para que sejam destinados maiores recursos para a Assistência Social, a fim de que os serviços não sejam dados de forma fragmentada e precária. Ademais, esses serviços muitas vezes são iniciados sem qualquer diagnóstico prévio, o que não é indicado.

Conclui-se que apesar de constataremos as importantes conquistas da Política de Assistência Social, e acreditarmos que há espaço e vontade de seus trabalhadores para continuarmos avançando com o SUAS, permanece ainda o desafio de rompermos com práticas e culturas recorrentes e implantá-lo sob o prisma do direito a ser garantido.

Finalizo esse trabalho de conclusão de curso com a esperança de ter contribuído para a reflexão sobre o tema e ter suscitado ainda mais dúvidas, para

que através delas possamos debater, dialogar, aplicar na prática e, assim, nos voltarmos à transformação.

## REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

ANTUNES, A. **A vida de São Martinho: estudo introdutório, tradução e comentário**. 2014. 128 f. Tese (mestrado em letras) – Universidade de Coimbra. 2014.

BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. B. **Política Social: fundamentos e História**. São Paulo: Cortez, 2011.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Política Nacional para Inclusão Social da População em Situação de Rua**. Brasília: 2008.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Norma Operacional Básica de Recursos Humanos NOB/RH**. Brasília, MDS, 2006.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social (PNAS)**. Brasília: MDS, 2004.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social NOB/SUAS de 2012**. Brasília, 2012.

\_\_\_\_\_. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (Resolução CNAS Nº 109, de 11 de novembro de 2009)**. Brasília: MDS, 2009.

\_\_\_\_\_. **Texto de Orientação para o Reordenamento do Serviço de Acolhimento para População Adulta e Famílias em Situação de Rua**. Brasília, MDS: 2011. Disponível em: <https://www.mpes.mp.br/Arquivos/Anexos/fcd74bd2-b062-4b8b-b8bf-12caf78d9003.pdf>. Acesso em 14 de outubro de 2015.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Rua: Aprendendo a contar: Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua**. Brasília: MDS, 2008.

BRASIL. **Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS de 07 de dezembro de 1993, alterada pela Lei 12. 435 de 06 de julho de 2011**.

CARVALHO, M. C. B. **Gestão Social e Trabalho Social - desafios e percursos metodológicos**. São Paulo: Cortez, 2014.

CHAUÍ, Marilena. **Convite à filosofia**. São Paulo. Editora Ática. 7ª edição, 1998.

COSTA, Ana Paula Motta. **População em Situação de Rua: contextualização e caracterização**. In: Revista Virtual Textos & Contextos, nº 4, dez. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2005.

COSTA, Ana Paula Motta. **População em situação de rua: contextualização e caracterização**. Revista Virtual Textos & Contextos, n. 4, dez. 2005.



COUTINHO, C. N. Notas sobre a cidadania e modernidade. In Revista *Àgora: Políticas Públicas e Serviço Social*, Ano 2, nº3, dezembro de 2005.

COUTO, B. R.; YAZBEK, M. C., SILVA, M.O. S.; RAICHELIS R. **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento**. São Paulo: Cortez, 2011.

CRUZ, L. R; GUARESCHI, N. M. F. A constituição da Assistência Social como política pública: interrogações à psicologia. In: CRUZ, L. R; GUARESCHI, N. M. F. (Org.). **Políticas Públicas e Assistência Social**. Cortez, 2012 (p. 13 - 40)

ESCOREL, Sarah. **Vidas ao Léu – Trajetórias de exclusão social**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 1999. 1ª reimpressão 2006.

GOFFMAN, Erving. **A representação do eu na vida cotidiana**. Tradução de Maria Célia Santos Raposo. 10ª ed. Vozes, 1985.

GRANEMANN, S. Políticas sociais e serviço social. In: Rezende, I; Cavalcanti, L. F. (Org.). *Serviço Social e Políticas Sociais*. UFRJ, 2008 (p. 11 - 24).

HOBBS, T. *Leviatã ou Matéria, Forma e Poder de um Estado Eclesiástico Civil*. São Paulo: Abril Cultural, 1988.

HOLANDA, S. B DE. **Raízes do Brasil**. 26ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995

IAMAMOTO, Marilda. **O Serviço Social na Contemporaneidade: trabalho e formação profissional**. São Paulo: Cortez, 2006.

IANNI, Octávio. **A ideia de Brasil moderno**. São Paulo: Brasiliense, 1992.

LENIN, V. I. **Imperialismo, estágio superior do capitalismo**. São Paulo: Expressão Popular, 2012.

LOCKE, John. **O Segundo Tratado sobre o Governo Civil**. Tradução: Magda Lopes e Marisa Lobo da Costa. Editora Vozes: Petrópolis, 1994.

MARSHALL, T.H. **Cidadania, Classe Social e Status**. Rio de Janeiro. Zahar Editores, 1967.

MARX, Karl & ENGELS, Friedrich. *Manifesto Comunista*. Osvaldo Coggiola (org.) SP. Boitempo Editorial. 2007.

MARX, Karl. **Glosas críticas marginais ao artigo “O rei da Prússia e a Reforma Social”. De um Prussiano**. Revista *Práxis*. n. 5. Tradução de Ivo Tonet. Belo Horizonte, 1995.

\_\_\_\_\_. **O Capital**. Tradução Rubens Enderle. São Paulo. Editora Boitempo. 1ª edição, 2013.

\_\_\_\_\_. **Teses sobre Feuerbach**. Os Pensadores. São Paulo. Editora Nova Cultural, 1987

MESTRINER, M. L. O Estado entre a Filantropia e a Assistência Social. São Paulo: Cortez, 2001.

MONTANO, Carlos Eduardo. Pobreza, "questão social" e seu enfrentamento . Revista Serviço Social e Sociedade, nº 110, 2012: 270-287

NETTO, José. Paulo. "Cinco notas a propósito da 'questão social". IN: NETTO, J. P. **Capitalismo Monopolista e Serviço Social**. Cortez; São Paulo, 2007 (p. 151-162).

PASTORINI, Alejandra. As políticas sociais e o Serviço Social: Instrumento de reversão ou manutenção das desigualdades? In: MONTAÑO, Carlos. **A natureza do serviço social: um ensaio sobre sua gênese, a “especificidade” e sua reprodução**. São Paulo: Cortez, 2009.

ROUSSEAU, Jean J. **Discurso Sobre a Origem e a Desigualdade entre os Homens**. (1775). Universidade de Brasília, 1985.

SIMÕES JUNIOR, José Geraldo. **Moradores de rua**. Publicações Pólis. São Paulo, PÓLIS, n. 7, 1992.

SOUZA, Celina. **Governos e sociedades locais em contextos de desigualdades e de descentralização**. Ciência e Saúde Coletiva, v. 7, n.3, 2002, p. 431-442. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/csc/v7n3/13023>. Acesso em ago/2015

SPOSATI, A. de O. **A menina LOAS: um processo de construção da assistência social**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

YAZBEK, M. C. **Classes subalternas e assistência social**. 7ª ed. São Paulo: Cortez, 2009.